



Att överklaga till
förvaltningsrätten
– handläggningstider och
information till enskilda

RIR 2014:6



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-338-7

RIR 2014:6

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014



RiR 2014:6

Att överklaga till förvaltningsrätten

– handläggningstider och information till enskilda





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-03-14

DNR: 31-2012-1562

RIR 2014:6

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Att överklaga till förvaltningsrätten

Riksrevisionen har granskat förvaltningsrätternas hantering av överklagade beslut om sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning och ekonomiskt bistånd. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Domstolsverket, Förvaltningsrätterna i Falun, Göteborg, Stockholm, Umeå, Uppsala och Växjö samt Försäkringskassan har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser förvaltningsrätterna, Domstolsverket och regeringen.

Riksrevisor *Jan Landahl* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Christina Sundelöf Kellner* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Ann-Mari Skorpen* och revisionsdirektör *Camilla Gjerde* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Jan Landahl

Christina Sundelöf Kellner

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet

Domstolsverket

Förvaltningsrätterna

Försäkringskassan



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	15
1.2 Syfte	16
1.3 Inriktning och avgränsning	16
1.4 Utgångspunkter	17
1.5 Genomförande och metod	18
1.6 Rapportens disposition	20
2 Hantering av överklagade myndighetsbeslut	21
2.1 Beskrivning av de måltyper som granskas	21
2.2 Förvaltningsrätterna	21
2.3 Att överklaga ett myndighetsbeslut	23
2.4 Genomförda ändringar i förvaltningsprocessen	25
2.5 Utredningar och rapporter	26
3 Långa och varierande handläggningstider i förvaltningsrätterna	31
3.1 Regeringens verksamhetsmål uppnås inte på de flesta förvaltningsrätter	31
3.2 Sammanfattande iakttagelser	39
4 Vad kan förklara de långa och varierande handläggningstiderna?	41
4.1 Organisationsförändring och ökat antal inkommande mål har påverkat handläggningstiderna	41
4.2 Vad består handläggningstiden av?	42
4.3 Förvaltningsrätterna kommunicerar inte på ett enhetligt sätt	48
4.4 Förvaltningsrätternas organisering skiljer sig delvis åt	54
4.5 Fokus i uppföljningen ligger främst på gamla mål	58
4.6 Flera yttre faktorer påverkar också effektiviteten	59
4.7 Sammanfattande iakttagelser	62

forts.

5	Information och bemötande gentemot enskild	65
5.1	Fokus på information och bemötande hos Försäkringskassan och i kommunerna	65
5.2	Klagande får lite information under processen i förvaltningsrätt	67
5.3	Långa handläggningstider och brister i information får negativa konsekvenser för många klagande	74
5.4	Domstolsverkets allmänna information har brister	81
5.5	Sveriges Domstolar har påbörjat ett arbete om bemötandefrågor	82
5.6	Sammanfattande iakttagelser	84
6	Styrning och stöd för en effektiv handläggning	85
6.1	Regeringens verksamhetsmål styr i begränsad utsträckning	85
6.2	Regeringen gör endast en samlad bedömning av domstolarnas resultat	87
6.3	Domstolsverket fördelar resurserna och ska stödja förvaltningsrätterna	88
6.4	Sammanfattande iakttagelser	93
7	Slutsatser och rekommendationer	95
7.1	Informationen till klagande är otillräcklig	95
7.2	Väntetiden får konsekvenser för klagande	96
7.3	Huvuddelen av handläggningstiden är liggtid	97
7.4	Handläggningsprocessen kan effektiviseras	98
7.5	Domstolsverket kan bli mer proaktivt i sitt stöd	100
7.6	Regeringen kan tydligare styra mot ökad effektivitet	102
7.7	Rekommendationer	103
8	Bilagor	105
	Bilaga 1 Metod	105
	Bilaga 2 Granskningsformulär aktstudie	111
	Bilaga 3 Frågeformulär telefonintervjuundersökning	115

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat förvaltningsrätternas hantering av överklagade beslut om sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning och ekonomiskt bistånd. Fokus i granskningen har legat på handläggningstider och information till enskilda.

Granskningens bakgrund

Den som överklagar ett myndighetsbeslut som rör den egna försörjningen har behov av att få detta prövat i rimlig tid samt på ett förutsebart och enhetligt sätt. Långa handläggningstider och en ovisshet om när målet kan komma att avgöras kan få negativa konsekvenser för den enskildes möjlighet till försörjning och skapa onödigt påfrestning på den privata ekonomin. Det är också viktigt att information, bemötande och stöd är utformat på ett sätt så att den enskilde förstår och kan hantera processen. Syftet med granskningen är att undersöka om hanteringen av överklagade myndighetsbeslut som rör den enskildes försörjning och privatekonomi är effektiv och rättssäker. Med effektiv menas att målen avgörs i rimlig tid och med rättssäker att processen och handläggningen av mål är förutsebar och enhetlig.

Förvaltningsrätterna handlägger mål som huvudsakligen rör tvister mellan enskilda personer och myndigheter. Förvaltningsrätterna har under flera år haft problem med att klara regeringens verksamhetsmål om att 75 procent av målen i förvaltningsrätt ska ta högst sex månader att avgöra. Den regionala spridningen i handläggningstider är också stor mellan landets tolv förvaltningsrätter. Riksdagens ombudsmän (JO) har vid flera tillfällen under de senaste åren kritiserat förvaltningsrätternas långa handläggningstider.

Granskningen bygger på såväl kvantitativa som kvalitativa metoder. Riksrevisionen har genomfört en aktstudie i syfte att kartlägga vad handläggningstiden består av. Vidare har Riksrevisionen genomfört en telefonintervjuundersökning med enskilda som har ett avslutat mål i förvaltningsrätt av någon av de tre måltyper vi granskat. Riksrevisionen har även genomfört intervjuer med ledningen vid sex förvaltningsrätter, och företrädare på olika nivåer inom Domstolsverket och Försäkringskassan samt Justitiedepartementet. Vi har också intervjuat tjänstemän vid JO, Brottsförebyggande rådet, LO-TCO Rättsskydd och fem kommuner. I övrigt bygger granskningen på dokumentstudier och verksamhetsstatistik.

Granskningens resultat

Riksrevisionen anser att förvaltningsrätterna behöver ha ett tydligare medborgarperspektiv i sin verksamhet genom att utveckla informationen till klagande och minska de långa handläggningstiderna. Bristen på relevant information kan leda till att klagande inte ges tillräckliga förutsättningar att förstå och hantera processen, vilket ytterst är en fråga om rättssäkerhet. Granskningen visar att målen ofta varit klara för avgörande under en längre period innan de avgörs och det därmed finns en potential för effektivisering utan att kvaliteten i avgörandena påverkas. Riksrevisionens bedömning är att resursbrist inte har varit ett stort problem vid förvaltningsrätterna. Handläggningsprocessen kan effektiviseras genom att utveckla arbetssätt och se över organiseringen. Domstolsverket kan också förbättra sitt stöd till förvaltningsrätterna i att utveckla information och effektivare arbetsprocesser. Regeringen kan tydligare styra mot högre effektivitet genom att se över förvaltningsrätternas verksamhetsmål.

Informationen till klagande är otillräcklig

Handläggningen i förvaltningsrätten är i huvudsak skriftlig. Muntlig förhandling sker sällan i de typer av mål som ingår i granskningen. Riksrevisionens granskning visar att den information och det stöd som en enskild får som överklagat ett beslut till förvaltningsrätten är otillräckligt. Granskningen visar att den klagande i första hand vill ha information om vad som händer i *det egna målet*. Ingen av de undersökta förvaltningsrätterna skickar dock ut någon information, till exempel att överklagandet har mottagits eller beräknad handläggningstid, i samband med att överklagandet inkommer till domstolen.

Många i Riksrevisionens telefonintervjuundersökning uppgav att det var svårt att få reda på vad som förväntades av dem under processen i förvaltningsrätten och granskningen visar också att klagande inte alltid förstår sin roll i processen. Flertalet menade att det hade underlättat att få skriftlig information i början av processen. Eftersom förvaltningsrätterna inte tillhandahåller information till den klagande är denna hänvisad till att själv söka information. Den allmänna information som Domstolsverket ger på sin webbplats ger dock inte en helt korrekt bild av hur handläggningen går till.

Bristande information till den som överklagar riskerar enligt Riksrevisionen att leda till minskad legitimitet för såväl processen som för domen i målet.

Väntetiden får konsekvenser för klagande

Det är stora skillnader i handläggningstider mellan förvaltningsrätterna. Under 2013 varierade handläggningstiderna mellan 4,9 och 12,6 månader.¹ Handläggningstiderna för socialförsäkringsmål var under 2013 i genomsnitt nästan 11 månader för förvaltningsrätterna totalt. Även här är skillnaderna mellan förvaltningsrätterna stora – mellan 6,6 och 16,1 månader.

En enskild som överklagar ett beslut har inte möjlighet att själv välja vilken förvaltningsrätt som ska hantera målet. Var i landet den klagande bor får alltså stor betydelse för hur länge denna får vänta på ett avgörande. Många av dem som svarat på Riksrevisionens telefonintervjuundersökning ansåg att handläggningstiden vid förvaltningsrätten var för lång och att det var svårt att få reda på hur lång tid handläggningen förväntades ta. Tre fjärdedelar av dem som överklagat ett beslut om sjukpenning eller sjuk- eller aktivitetsersättning hade en reducerad försörjning under tiden förvaltningsrätten handlade överklagandet. För att klara försörjningen har de framför allt fått ta av sina besparingar. Många uppgav också att de försörjdes av någon anhörig eller att de lånat pengar.

Riksrevisionens slutsats är att tiden det tar att handlägga ett överklagande och en ovisshet om när avgörandet kommer, påverkar den klagandes möjlighet att kunna planera sin försörjning och livssituation i övrigt, oavsett utgången i målet.

Huvuddelen av handläggningstiden är liggtid

Av förvaltningsrättsinstruktionen framgår att ett mål i förvaltningsrätten ska avgöras så snart det kan ske. Enligt JO innebär detta att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid.

I aktstudien undersökte vi hur mycket av den totala handläggningstiden som är aktiv tid, det vill säga tid som driver en ärendeprocess framåt, och hur mycket som är så kallad liggtid. Granskningen visar att handläggningstiderna vid förvaltningsrätterna till största delen består av liggtid för samtliga måltyper som granskats och vid samtliga sex förvaltningsrätter som omfattats av granskningen. Liggtiden utgör över 70 procent av handläggningstiden för mål om sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning. För mål om ekonomiskt bistånd utgör liggtiden nästan 60 procent av den totala handläggningstiden. Riksrevisionens bedömning är att de långa liggtiderna inte är acceptabla.

¹ Samtliga handläggningstider som redovisas utgår från 75 procent av målen.

Handläggningsprocessen kan effektiviseras

Riksrevisionen menar att en del av förklaringen till de långa och varierande handläggningstiderna finns i förvaltningsrätternas arbetssätt och organisering. Det finns betydande skillnader mellan förvaltningsrätterna i hur de arbetar med beredning av målen och hur beredningsorganisationen är utformad.

Förvaltningsrätten har ett uttalat utredningsansvar och ska se till att det finns tillräckligt med underlag i målet för att det ska kunna avgöras. Förvaltningsrätten kan genom kommunikering med parterna ge dessa möjligheter att komplettera eller yttra sig över underlaget. Granskningen visar att det finns stora variationer mellan förvaltningsrätterna i hur ofta de väljer att kommunicera med parterna. Kommunikering tenderar att öka handläggningstiderna för två av de måltyper som omfattas av granskningen. Det skilda kommuniceringsmönstret skapar också risker för att liknande mål inte handläggs på ett enhetligt sätt och är därmed även en fråga om rättssäkerhet.

För att skapa en effektiv handläggningsprocess är det viktigt med en kvalificerad bedömning av målet när det kommer in. Det skapar bättre förutsättningar för att målet styrs rätt från början med mindre risk för att kommunikering behöver återupptas.

Granskningen visar att samtliga förvaltningsrätter har delat upp handläggningens olika moment på flera handläggare och domare. Uppdelningen leder till att fler behöver sätta sig in i målet jämfört med om färre var inblandade i handläggningen. Uppdelningen riskerar också att leda till för stort fokus på att utföra de enskilda momenten i handläggningen, och att ingen tar helhetsansvar för målen.

Måltyperna i granskningen handläggs och avgörs i åldersordning, med vissa undantag. Denna princip gäller oavsett om målen ska utredas genom kommunikering eller bedöms vara klara för avgörande direkt. För mål som är klara för avgörande direkt blir därmed i princip hela handläggningstiden liggigtid.

Eftersom inflödet av mål kan variera behöver förvaltningsrätterna kunna utnyttja sina personalresurser på ett flexibelt sätt så att dessa snabbt kan styras om när inflödet av en måltyp ökar. Samtliga förvaltningsrätter har infört specialisering för de stora måltyperna socialförsäkringsmål och skattemål, men det varierar hur långtgående specialiseringen och därmed flexibiliteten är. Enligt Riksrevisionens bedömning kan en för långtgående specialisering bidra till att resurser låses och inte utnyttjas på ett flexibelt sätt, när behovet uppstår.

Domstolsverket kan bli mer proaktivt i sitt stöd

Domstolsverket ska ge service och stöd till förvaltningsrätterna i syfte att skapa förutsättningar för domstolarna att kunna uppfylla de mål som regering och riksdag ställt upp. Verket har ingen bestämmanderätt över domstolarnas dömande verksamhet. Domstolsverkets styrning av förvaltningsrätterna är därför begränsad och sker i första hand genom tilldelning av resurser.

Riksrevisionen har i granskningen inte funnit att bristen på resurser varit ett stort problem vid förvaltningsrätterna. Domstolsverket har emellertid under de senaste fyra åren gett extra resurser i form av engångsbelopp till förvaltningsrätter som behövt detta för bland annat avarbetning av oavgjorda mål. Riksrevisionen anser att denna möjlighet till extra resurser är viktiga för att minska handläggningstiderna, men bör samtidigt ses som ett komplement till förvaltningsrätternas eget effektiviseringsarbete.

Domstolsverkets roll som stödjande serviceorganisation utan bestämmanderätt kan vara svår att hantera. Förvaltningsrätterna ser dock Domstolsverket som ett bra stöd och ser gärna att verket tar ytterligare initiativ på olika områden. Förvaltningsrätterna efterlyser särskilt ett effektivare verksamhetsstöd. Riksrevisionen anser att Domstolsverket också kan bli mer proaktivt i att informera om vilket stöd de kan erbjuda samt stödja förvaltningsrätterna i bland annat organisationsfrågor.

Regeringen kan tydligare styra mot ökad effektivitet

Riksrevisionen anser att regeringens verksamhetsmål för handläggningstider är tydligt utformat men att det är för övergripande och trubbigt ur effektivitetssynpunkt. De fyra förvaltningsrätter som uppnådde regeringens verksamhetsmål 2013 hade samtidigt handläggningstider för enskilda måltyper, till exempel socialförsäkringsmål, som låg klart över målet på sex månader. Vidare kan förvaltningsrätter vara produktiva genom att arbeta av äldre mål men ändå framstå som mindre effektiva eftersom avarbetningen innebär att den samlade handläggningstiden ökar.

Det finns en risk att verksamhetsmålet förlorar i betydelse eftersom det är utformat på en alltför övergripande nivå. Granskningen visar att förvaltningsrätterna ser verksamhetsmålet som styrande i olika grad. Några ser det mer som en vision eller riktmärke än ett mål som verksamheten aktivt ska styras mot.

Granskningen visar vidare att vissa av de initiativ som regeringen nyligen tagit för att effektivisera förvaltningsrättsprocessen hittills tycks ha haft liten betydelse för förvaltningsrätternas effektivitet och arbetssätt.

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till förvaltningsrätterna

- Utveckla informationen om beräknad handläggningstid
- Effektivisera handlägningsprocessen

Rekommendationer till Domstolsverket

- I samverkan med förvaltningsrätterna utveckla informationen i processen och se över den allmänna informationen
- Initiera åtgärder för att uppnå ökad enhetlighet i kommunikering i målen
- Utveckla målhanteringsystemet Vera
- Stödja förvaltningsrätterna i utveckling av effektivare processer

Rekommendationer till regeringen

- Se över nuvarande verksamhetsmål i regleringsbrevet

1 Inledning

Den som inte är nöjd med ett beslut som fattats av en myndighet, till exempel Försäkringskassan eller kommunens socialtjänst, kan överklaga beslutet till förvaltningsrätten. Riksrevisionen har granskat förvaltningsrätternas hantering av överklagade beslut om sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning och ekonomiskt bistånd. Fokus i granskningen har legat på handläggningstider och information till enskilda.

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Förvaltningsrätterna handlägger mål som huvudsakligen rör tvister mellan enskilda personer och myndigheter. Socialförsäkringsmål och mål enligt socialtjänstlagen är vanligt förekommande måltyper i förvaltningsrätterna. När det gäller socialförsäkringsmål handlar de flesta om sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning², medan mål enligt socialtjänstlagen i första hand handlar om ekonomiskt bistånd. Under 2013 inkom drygt 3 400 mål om sjukpenning och drygt 2 100 mål om sjuk- och aktivitetsersättning till förvaltningsrätterna. Motsvarande siffra för mål enligt socialtjänstlagen var drygt 26 100. Totalt inkom alltså knappt 31 700 sådana överklagade beslut till förvaltningsrätterna under 2013, vilket är cirka 30 procent av det totala antalet inkommande mål.

Regeringens verksamhetsmål är att 75 procent av målen i förvaltningsrätt ska ta högst sex månader att avgöra.³ Förvaltningsrätterna har under flera år haft problem med att klara regeringens verksamhetsmål. Den regionala spridningen i handläggningstider är också stor mellan landets tolv förvaltningsrätter. Riksdagens ombudsmän (JO) har vid flera tillfällen under de senaste åren kritiserat förvaltningsrätternas långa handläggningstider.⁴

Den som överklagar ett myndighetsbeslut som rör den egna försörjningen, som till exempel beslut om sjukpenning, har behov av att få detta prövat på ett rättssäkert sätt och i rimlig tid. Långa handläggningstider och en ovisshet om när målet kan komma att avgöras kan få negativa konsekvenser för den enskildes möjlighet till försörjning och livskvalitet samt skapa

² Dessa utgjorde tillsammans strax under 50 procent av socialförsäkringsmålen under 2013.

³ Verksamhetsmålet gäller inte förturs- och migrationsmål.

⁴ Justitieombudsmannens ämbetsberättelse 2012/13:JO1.

onödig påfrestning på den privata ekonomin. För den enskilde är det också viktigt att ansvariga aktörer ger rätt förutsättningar för att hantera en överklagandeprocess. Det innebär att information, bemötande och stöd är utformat på ett sätt så att den enskilde förstår och kan hantera processen.

1.2 Syfte

Syftet med granskningen är att undersöka om hanteringen av överklagade myndighetsbeslut som rör den enskildes försörjning och privatekonomi är effektiv och rättssäker. Med effektiv menas att målen avgörs i rimlig tid och med rättssäker att processen och handläggningen av mål är förutsebar och enhetlig. En viktig del har varit att granska om ansvariga aktörer ger förutsättningar för den enskilde att förstå och hantera processen. Granskningen omfattar överklagade beslut om sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning samt ekonomiskt bistånd.

Tre delfrågor har varit styrande för arbetet i granskningen:

- Varför uppnår inte förvaltningsrätterna regeringens verksamhetsmål för handläggningstider och vad kan förklara skillnaderna i handläggningstider?
- Är information och bemötande från berörda myndigheter samt överklagandeprocessen utformad på ett sätt så att den enskilde ges förutsättningar att förstå och hantera den?
- Skapar regeringen och Domstolsverket förutsättningar för en effektiv handläggning i förvaltningsrätterna?

1.3 Inriktning och avgränsning

Fokus i granskningen ligger på förvaltningsrätternas hantering av överklagade beslut. Vi har även i begränsad omfattning undersökt information och bemötande vid Försäkringskassan och i några kommuner. Domstolsverket och regeringen omfattas också av granskningen. Domstolsverket fördelar resurser till förvaltningsrätterna utifrån ramanslaget för Sveriges Domstolar⁵ samt ska ge administrativt stöd och service åt domstolarna.

Granskningen omfattar inte utfallet i målen, det vill säga förvaltningsrätternas domar.

⁵ Sveriges Domstolar är samlingsnamnet för domstolarnas verksamhet. Sveriges Domstolar omfattar de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och Domstolsverket.

1.4 Utgångspunkter

Riksdagen har i samband med behandlingen av propositionen *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess* uttalat att rättskipningen ska vara förutsebar och enhetlig och att den som vänder sig till domstol ska kunna utgå från att mål avgörs inom rimlig tid.⁶ I betänkandet hänvisas till regeringsformen som slår fast att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid.⁷ Vidare uttrycks att verksamheten vid Sveriges Domstolar ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv.⁸ Även budgetlagen (2011:203) understryker att statlig verksamhet ska eftersträva hög effektivitet och god hushållning.⁹

Utgångspunkten för bedömning av handläggningstiden i förvaltningsrätterna är regeringens verksamhetsmål om att 75 procent av målen, exklusive förturs- och migrationsmål, ska ta högst sex månader att avgöra.¹⁰ Enligt förvaltningsrättsinstruktionen ska ett mål i förvaltningsrätten avgöras så snart det kan ske.¹¹ Detta innebär enligt JO att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid.¹²

Kommunikationen i ett förvaltningsärende sker i huvudsak skriftligen. Utgångspunkt för bedömning av information är bland annat språklagen (2009:600) där det framgår att språket i offentlig verksamhet ska vara värdat, enkelt och begripligt.¹³ Av förvaltningslagen (1986:223), som gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden, framgår att en myndighet ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt och att myndigheten även på andra sätt ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra.¹⁴ Ett av de strategiska mål som Domstolsverket tillsammans med Sveriges Domstolar har tagit fram är att kommunikationskanalerna ska vara väl utvecklade och den information som lämnas ska vara lättillgänglig, relevant och begriplig.¹⁵

⁶ Bet. 2012/13:JuU15, rskr 2012/13:154.

⁷ 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen.

⁸ Se även regleringsbrevet avseende Sveriges Domstolar.

⁹ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Sveriges Domstolar.

¹¹ 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

¹² Se t.ex. JO-inspektion vid Förvaltningsrätten i Stockholm med dnr 5810-2011, JO-beslut med dnr 4669-2012 och JO-beslut med dnr 2922-2013.

¹³ 11 § språklagen (2009:600).

¹⁴ 7 § förvaltningslagen (1986:223).

¹⁵ Strategisk inriktning 2010-2020, Domstolsverket.

1.5 Genomförande och metod

Granskningen bygger på såväl kvantitativa som kvalitativa metoder. Eftersom det till stor del saknas generaliserbart underlag och information om granskningens frågor har vi genomfört två större undersökningar – dels en aktstudie vid ett urval förvaltningsrätter och dels en telefonintervjuundersökning till personer som överklagat ett beslut till förvaltningsrätten och fått en dom.¹⁶ Statistik konsulterna Jostat & Mr Sample har anlåtats för hjälp med upplägg av dessa undersökningar samt bearbetning av resultat. Undersökningsföretaget Evry AB har genomfört telefonintervjuerna. I övrigt bygger granskningen på intervjuer, dokumentstudier och verksamhetsstatistik.

1.5.1 Aktstudie

För att besvara frågan om varför förvaltningsrätterna inte uppnår regeringens verksamhetsmål och vad som kan förklara skillnaderna mellan förvaltningsrätterna, har Riksrevisionen genomfört en aktstudie. Syftet med aktstudien har varit att kartlägga vad handläggningstiden består av samt moment i handläggningen som kan påverka handläggningstiden. Vi ville framför allt undersöka hur mycket som är aktiv tid, det vill säga tid som driver en ärendeprocess framåt, och hur mycket som är så kallad liggtid i den totala handläggningstiden.

Aktstudien omfattar sex av totalt tolv förvaltningsrätter.¹⁷ Dessa har valts ut genom ett stratifierat slumpmässigt urval, där samtliga förvaltningsrätter har delats in i tre grupper med utgångspunkt i förvaltningsrätternas handläggningstider. Därefter slumpades två förvaltningsrätter per grupp fram. Resultatet av aktstudien är med denna metod generaliserbart för samtliga tolv förvaltningsrätter för de tre måltyper som aktstudien omfattar.

Målpopulationen för aktstudien var mål som avslutats vid samtliga tolv förvaltningsrätter under första kvartalet 2013, totalt 8 624 mål. Från var och en av de sex utvalda förvaltningsrätterna valdes därefter 120 mål slumpmässigt ut, fördelat på 40 mål vardera för sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning och ekonomiskt bistånd. Totalt ingår 715 akter i aktstudien.¹⁸

Inför aktstudien kartlade vi handläggningsprocessen på två förvaltningsrätter. Därefter tog vi fram ett frågeformulär som testades genom en pilotstudie på en tredje förvaltningsrätt. Resultatet från aktstudien har återkopplats till

¹⁶ En fördjupad beskrivning av metoden och de formulär som använts vid undersökningarna finns i bilaga 1, 2 och 3.

¹⁷ Dessa sex förvaltningsrätter är Falun, Göteborg, Stockholm, Umeå, Uppsala och Växjö.

¹⁸ En förvaltningsrätt hade inte avgjort fler än 35 mål om sjuk- och aktivitetsersättning under urvalsperioden, varför antalet mål inte summerar till 720.

och diskuterats med berörda förvaltningsrätter. Resultatet har även på ett övergripande sätt återkopplats till Domstolsverket och Justitiedepartementet.

1.5.2 *Telefonintervjuundersökning*

Eftersom det saknas systematiskt framtagen information om enskildas uppfattning om processen i förvaltningsrätt har Riksrevisionen genomfört en telefonintervjuundersökning till enskilda som har ett avslutat mål i förvaltningsrätt för de måltyper som vi har granskat. Syftet var att ta reda på hur den enskilda uppfattat information och bemötande samt hur denna försörjde sig under det att förvaltningsrätten handlade överklagandet.

Målpopulationen var mål som avslutats under perioden 15 maj till 15 juni 2013, totalt cirka 3000 stycken. Ett slumpmässigt urval gjordes sedan av dessa med utgångspunkt i önskat antal svar. Intervjuerna genomfördes under perioden 7 oktober till 5 november 2013. Telefonintervjuundersökningen har besvarats av 350 personer. Av dessa har 300 haft ett mål om sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning och 50 personer ett mål om ekonomiskt bistånd.

Svarsfrekvensen för gruppen med mål om sjukpenning eller sjuk- aktivitetsersättning är drygt 36 procent. Bortfallsanalysen för denna grupp visar att fördelningen mellan förvaltningsrätterna är relativt lika, det vill säga att ingen av förvaltningsrätterna är underrepresenterad bland svaren. En stor andel av bortfallet i undersökningen är abonnentfel, det vill säga att det inte gick att få fram telefonnummer till intervjupersonen. Av de som kontaktades och inte ville delta, uppgav många som orsak att de mådde för dåligt. Ett högt bortfall kan innebära risker för felkällor. Vid tolkningen av undersökningens resultat har vi ändå bedömt att det överlag är tillförlitligt.

De 50 svaren från personer som överklagat beslut om ekonomiskt bistånd ska betraktas som exempel och inte som ett representativt urval från denna grupp.

Frågeformuläret som användes vid telefonintervjuundersökningen baserades på den kartläggning av information som Riksrevisionen genomfört, genomförda intervjuer och iakttagelser från aktstudien. Formuläret skickades för synpunkter till två förvaltningsrätter, Domstolsverket, Brottsförebyggande rådet och LO-TCO Rättsskydd. Innan undersökningen startade fick intervjuarna vid det undersökningsföretag som anlätades utbildning och stödmanus av Riksrevisionen.

1.5.3 *Intervjuer, statistik och dokumentstudier*

Riksrevisionen har genomfört drygt 30 intervjuer under granskningen. Vi har intervjuat ledningen vid sex förvaltningsrätter, företrädare på olika nivåer inom Domstolsverket, Försäkringskassans huvudkontor och omprövnings- och processjuridiska enheter, samt Justitiedepartementet. Vi har också

intervjuat tjänstemän vid JO, Brottsförebyggande rådet, LO-TCO Rättsskydd, Rättshjälpsmyndigheten, Sveriges kommuner och landsting och fem kommuner.

Riksrevisionen har därutöver genomfört dokumentstudier av bland annat offentligt tryck (propositioner, skrivelser, utredningar, årsredovisningar med mera), interna styrdokument, rapporter och utvärderingar. Verksamhetsstatistik har inhämtats från Domstolsverket och Försäkringskassan.

1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 beskriver hanteringen av beslut som överklagas till förvaltningsrätt, och förvaltningsrätternas organisation och verksamhet. I kapitlet ingår också en översikt av relevanta utredningar.

Kapitel 3 redogör för förvaltningsrätternas verksamhetsresultat för handläggningstider och balanser av oavgjorda mål för de senaste åren.

Riksrevisionens iakttagelser om förvaltningsrätternas handläggning och vad som kan förklara de långa handläggningstiderna och skillnaderna i verksamhetsresultat redovisas i kapitel 4. Kapitlet baseras i huvudsak på Riksrevisionens aktstudie.

I kapitel 5 presenteras iakttagelser av vilken information som ges till enskilda och hur denna uppfattas. Granskningen omfattar processen från det att beslutet omprövas på kommunen eller Försäkringskassan till att det prövas i förvaltningsrätt. Här redovisas också Riksrevisionens telefonintervjuundersökning.

Kapitel 6 redogör för regeringens styrning av förvaltningsrätterna samt Domstolsverkets fördelning av resurser och stöd till förvaltningsrätterna.

I det avslutande kapitel 7 redovisas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Hantering av överklagade myndighetsbeslut

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av de måltyper som Riksrevisionen har granskat. Därefter redogör vi övergripande för förvaltningsrätternas organisation och verksamhet samt beskriver hanteringen av beslut som överklagas på Försäkringskassan och kommunen. Vi beskriver också hanteringen på förvaltningsrätt. Kapitlet innehåller även en genomgång av utredningar och propositioner inom det förvaltningsrättsliga området, som berör handläggningen på förvaltningsrätt.

2.1 Beskrivning av de måltyper som granskas

Riksrevisionen har granskat hanteringen av överklagade beslut om sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning och ekonomiskt bistånd i förvaltningsrätterna. *Sjukpenning* utbetalas till personer vars arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom. *Sjukersättning* ges till personer mellan 30 och 64 år som har stadigvarande nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. *Aktivitetsersättning* ges till personer mellan 19 och 29 år som troligen inte kommer att kunna arbeta heltid på minst ett år på grund av en sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Sjukersättning och aktivitetsersättning har i förvaltningsrätten slagits samman till en måltyp, sjuk- och aktivitetsersättning. *Ekonomiskt bistånd*, även kallat socialbidrag, hanteras av kommunen och kan ges till den som inte har någon annan möjlighet att försörja sig. Det ska vara ett komplement till samhällets generella system och träda in tillfälligt vid korta perioder av försörjningsproblem.

2.2 Förvaltningsrätterna

2.2.1 Organisation och verksamhet

Det finns 12 förvaltningsrätter i Sverige. Dessa bildades 2010 och ersatte de tidigare 23 länsrätterna. Totalt arbetar cirka 1 500 personer på förvaltningsrätterna.¹⁹ Förvaltningsrätternas storlek skiljer sig dock väsentligt åt.

¹⁹ www.domstol.se, 2014-02-04.

Förvaltningsrätten i Stockholm är den största domstolen med cirka 500 anställda, medan Förvaltningsrätten i Umeå är minst med cirka 20 anställda.

Förvaltningsrätterna handlägger mål som främst rör tvister mellan enskilda personer och myndigheter. Det förekommer mer än 500 olika måltyper i förvaltningsrätterna. De tre vanligaste måltyperna är mål enligt socialtjänstlagen, socialförsäkringsmål och skattemål. Andra vanligt förekommande måltyper är till exempel psykiatrimål och mål om offentlig upphandling. Totalt inkom drygt 105 000 mål till förvaltningsrätterna under 2013.²⁰

De tre stora personalkategorier som hanterar målen i förvaltningsrätt är domare, handläggare²¹ och domstolssekreterare. Domarna är i huvudsak ordinarie domare som bereder och dömer mål. Ordinarie domare utses av regeringen. Handläggarna är oftast jurister och har i uppgift att bereda mål. I beredning ingår att kommunicera med parterna samt att skriva och föredra förslag till dom. Domstolssekreterarna arbetar med det administrativa runt målen, till exempel registrering, utskick och arkivering. Vid förvaltningsrätterna finns också fiskaler och assessorer, som är domare under utbildning, samt notarier. Notarietjänstgöringen är en utbildningstjänstgöring för nyutexaminerade jurister.

2.2.2 Vad styr handläggningen?

Det finns ett antal reglerade tidsfrister kopplade till handläggningen av mål i förvaltningsrätt. Det gäller framför allt i samband med att överklagandet kommer in till förvaltningsrätten samt i slutet i samband med att dom eller beslut meddelas.

För mål enligt socialtjänstlagen ska överklagandet ha kommit in tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.²² För socialförsäkringsmål gäller två månaders överklagandefrist. Om överklagandet kommit in för sent ska det avvisas.²³ Mål kan inte avgöras av förvaltningsrätten innan överklagandefristen har gått ut. Om förvaltningsrätten använder sig av förenklad delgivning²⁴ ska information om att detta delgivningssätt använts, ett så kallat kontrollmeddelande skickas ut närmast följande arbetsdag.²⁵ Delgivningen anses ha skett två veckor från det att den ursprungliga handlingen skickades.

²⁰ Exklusive migrationsdomstolarna. Statistik från Domstolsverket.

²¹ Handläggare benämns också som föredragande eller beredningsjurist vid förvaltningsrätterna. Vi har i rapporten valt att benämna denna grupp som handläggare. I denna grupp ingår inte notarier.

²² 6a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

²³ Om rättidsprövning se 23–24 §§ förvaltningslagen (1986:223)

²⁴ Förenklad delgivning innebär att förvaltningsrätten först skickar den handling som ska delges och nästa arbetsdag skickar ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats. Vid förenklad delgivning behöver mottagaren inte skicka in något bevis på att handlingen har mottagits.

²⁵ 22–26 §§ delgivningslagen (2010:1932). Förenklad delgivning får bara användas om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

En dom ska meddelas så snart det kan ske och senast fyra veckor efter den dag då föredragningen av målet avslutades.²⁶ Domen ska skickas till parterna senast en vecka efter dagen för avgörandet. Vid muntlig förhandling ska domen skickas senast en vecka efter dagen för avkunnandet av domen.²⁷ Om domen inte delges genom förenklad delgivning måste ett undertecknat delgivningskvitto skickas till domstolen.

Det finns inte några lagreglerade frister under själva handläggningen för de måltyper vi granskar. Förvaltningsrätterna kan själva avgöra vilka tidsfrister som ska gälla för till exempel begäran om anstånd. Det vanliga är att denna tidsfrist ligger på några veckor.

Någon närmare precisering av hur mål i övrigt ska prioriteras, undantaget förtursmål²⁸, görs inte utan detta är upp till respektive lagman.²⁹

2.3 Att överklaga ett myndighetsbeslut

2.3.1 *Överklagande av beslut om sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning*

Om en enskild är missnöjd med sitt beslut från Försäkringskassan kan denna begära att Försäkringskassan ska ompröva beslutet.³⁰ En begäran om omprövning ska vara skriftlig och ha kommit in till Försäkringskassan inom två månader från det att den enskilda fått del av beslutet.³¹ Omprövningen innebär att Försäkringskassan ska göra en ny fullständig prövning av sakfrågan, oavsett om den enskilde har hänvisat till nya omständigheter eller inte. Det finns tre nationella omprövningsenheter inom Försäkringskassan. Omprövningsenheterna handlägger ärenden efter ärendeslag och vilken dag i månaden den försäkrade är född.³²

Om den enskilde är missnöjd med omprövningsbeslutet, kan detta överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.³³ Ett överklagande av omprövningsbeslut som rör sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning ska vara skriftligt och

²⁶ 18 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

²⁷ Om dom inte avkunnas i samband med den muntliga förhandlingen meddelas domen senast inom fyra veckor och skickas till parterna med post.

²⁸ Förtursmål är sådana mål som ska handläggas skyndsamt; exempel på sådana mål är LVU-mål och psykiatrimål.

²⁹ Förordning (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion och Domstolsverkets allmänna råd för utformning av arbetsordning för tingsrätt och förvaltningsrätt, Domstolsverkets föfattningssamling (DVFS) 2010:1. Lagmannen är chef för förvaltningsrätten.

³⁰ 113 kap. 7 § Socialförsäkringsbalk, SFB (2010:110).

³¹ 113 kap. 7 och 19 §§ SFB.

³² Intervjuer med Försäkringskassan 2013-01-28 och 2013-02-06.

³³ 113 kap. 10 och 32 §§ SFB.

skickas till den omprövningsenhet som handlagt ärendet inom två månader. Försäkringskassan prövar om överklagandet inkommit i rätt tid samt om det överklagade beslutet kan ändras.³⁴ Därefter skickas överklagandet vidare till förvaltningsrätten.³⁵

2.3.2 *Överklagande av beslut om ekonomiskt bistånd*

Om en enskild inte är nöjd med det beslut som kommunens socialtjänst har fattat om ekonomiskt bistånd³⁶ kan beslutet överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.³⁷ Den enskilde ska skriftligt och inom tre veckor skicka sitt överklagande till den socialtjänst som fattat beslutet. Därefter ska socialtjänsten göra en bedömning av om förutsättningarna för omprövning föreligger enligt förvaltningslagen. Vid omprövning ska socialtjänsten pröva om beslutet är uppenbart oriktigt. Omprövningen får inte dra ut på tiden. Om socialnämnden inte ändrar beslutet ska överklagandet skickas vidare till förvaltningsrätten, efter att ha prövat om överklagandet inkommit i rätt tid.³⁸

2.3.3 *Handläggningen i förvaltningsrätt för de måltyper som omfattas av granskningen*

När en enskild har överklagat ett myndighetsbeslut till förvaltningsrätten blir den beslutande myndigheten den enskildes motpart. Den myndighet som fattat det överklagade beslutet ska i samband med att den skickar själva överklagandet till förvaltningsrätten, även bifoga hela akten. Ett yttrande från den berörda myndigheten kan ibland bifogas.

Förvaltningsrätten har i enlighet med förvaltningsprocesslagen ett uttalat utredningsansvar. Det innebär att domstolen har det yttersta ansvaret för att målet blir tillräckligt utrett.³⁹ Processen i förvaltningsrätt är, till skillnad från till exempel brottmålsprocessen, i huvudsak skriftlig.⁴⁰ Muntlig förhandling förekommer endast i ett fåtal procent av fallen för de måltyper som vi granskat.⁴¹

³⁴ Prövningen om ärendet kan ändras sker enligt 113 kap. 3 § SFB.

³⁵ Enligt 113 kap. 14 och 15 §§ SFB ska överklagandet skickas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen var folkbokförd den 1 november året före det år då beslutet fattades.

³⁶ 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

³⁷ 16 kap. 3 § socialtjänstlagen.

³⁸ Så kallad rättidsprövning. *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*, Socialstyrelsen, 2010.

³⁹ 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁴⁰ 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Muntlig förhandling får ingå i handläggningen om det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Om en enskild part som för talan begär muntlig förhandling ska sådan hållas om det inte är obehövligt.

⁴¹ Under 2012 skedde muntlig förhandling i genomsnitt 4 procent av socialförsäkringsmålen och 1 procent av målen enligt socialtjänstlagen, enligt underlag från Domstolsverket. Av 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår förutsättningarna för muntlig förhandling.

När överklagandet har inkommit ska förvaltningsrätten ta ställning till om en kommunikering ska inledas eller inte.⁴² Det ska för varje mål vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare, men det är oftast den handläggare som bereder målet som gör bedömningen om kommunikering ska inledas. Om kommunikering inleds skickar förvaltningsrätten en underrättelse eller ett föreläggande till myndigheten eller klaganden. Vid ett föreläggande måste myndigheten komma in med ett yttrande till förvaltningsrätten. Vid en underrättelse ges parten möjlighet att yttra sig över handlingar i målet. Kommunikeringen pågår till dess att domstolen bedömer att målet är tillräckligt utrett. Ibland behöver förvaltningsrätten också begära in komplettering från den klagande och/eller från myndigheten. Förvaltningsrätten kan också skicka handlingar i målet endast för kännedom till parterna.

Det är alltid möjligt för den klagande att på eget initiativ skicka in underlag till förvaltningsrätten. Domstolen väljer om detta ska skickas till motparten för yttrande eller inte.

När förvaltningsrätten anser att målet är färdigutrett klassas målet som ”klart för avgörande”, förkortat KFA. Det är vanligen den handläggare som har berett målet som beslutar om när målet är KFA. När ett mål är KFA finns tillräckligt underlag för att domstolen kan avgöra målet. Ett mål kan avgöras av ensamdomare eller med nämnd. Mål enligt socialtjänstlagen avgörs ofta av ensamdomare medan socialförsäkringsmål i huvudsak avgörs med nämnd. Det senare går vanligen till så att den handläggare som har skrivit förslag till dom föredrar målet för en domare och tre nämndemän. Vid föredragningen redogör handläggaren för fakta i målet, eventuell utredning och gällande rätt på området. Efter föredragningen håller domare och nämndemän överläggning och kommer överens om hur de ska döma. Domstolen skickar alltid ut domen per post eller e-post till de berörda parterna.

Förvaltningsrättens beslut kan överklagas till kammarrätten. Sista instans är Högsta förvaltningsdomstolen. För att få ett socialförsäkringsmål eller mål enligt socialtjänstlagen prövat i högre instans krävs prövningstillstånd.⁴³

2.4 Genomförda ändringar i förvaltningsprocessen

Regeringen lämnade den 15 november 2012 propositionen *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess* till riksdagen.⁴⁴ Propositionen innehöll förslag på åtgärder som enligt regeringen skulle göra handläggningen mer flexibel och effektiv

⁴² Detta regleras i 10 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁴³ 113 kap. 16 § SFB och 16 kap. 5 § socialtjänstlagen.

⁴⁴ Prop. 2012/13:45.

– både för domstolarna själva och för dem som berörs av en process i allmän förvaltningsdomstol. De förslag som framför allt kan kopplas till handläggning och effektivitet i förvaltningsrätterna är att vissa formkrav i samband med att överklagandet inkommer ska tas bort, till exempel att överklaganden och ansökningar ska vara egenhändigt undertecknade. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2013.⁴⁵

2.5 Utredningar och rapporter

I avsnittet går vi igenom ett urval av utredningar och rapporter som presenterats under de senaste åren, och som har bäring på Riksrevisionens granskning. I avsnittet finns också en kort beskrivning av en pågående utredning om förvaltningsprocessen samt en pågående granskning av ändringsfrekvenser i förvaltningsrätterna.

2.5.1 Statskontorets utvärdering av domstolarnas inre arbete

Statskontoret fick 2008 i uppdrag att utvärdera domstolarnas inre organisation och arbetsformer och ge en samlad bild av de erfarenheter som gjorts under de senaste tio åren. Statskontoret skulle också analysera sambandet mellan formen för en domstols inre organisation och dess förmåga att uppnå målet att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. I rapporten som presenterades 2009 kom Statskontoret bland annat fram till att det inte finns några entydiga och tydliga samband mellan inre organisation och effektivitet respektive kvalitet.⁴⁶

I en enkät som Statskontoret skickade ut till de dåvarande länsrätterna fick dessa rangordna ett antal faktorer efter deras betydelse för domstolens möjlighet att uppnå regeringens verksamhetsmål.⁴⁷ Länsrätterna lyfte fram ”engagerad och delaktig personal”, ”en fungerande organisation” och ”tillräckliga resurser” som de tre viktigaste faktorerna. Länsrätternas svar skiljde sig åt beroende på storlek. De små länsrätterna rangordnade ”en väl fungerande ledning, styrning och uppföljning” som viktigaste faktorn för att verksamheten ska bedrivas effektivt.

Länsrätterna lyfte också fram införande av samordningsansvariga domare som en faktor för att effektivisera länsrätternas verksamhet. Det som avses är någon form av ”grindvakt” som har i uppdrag att bevaka inkommande mål för

⁴⁵ Riksdagsskrivelse 2012/13:154.

⁴⁶ Domstolarnas inre arbete – en utvärdering, 2009:20.

⁴⁷ Det handlar alltså om domstolarnas egen bedömning av vad som påverkar måluppfyllelsen, inte (som Statskontoret påpekar i rapporten) faktorernas faktiska betydelse för domstolens måluppfyllelse.

att sedan fördela målen i organisationen. En uppgift för denna domare skulle också vara att avgöra mål som inte bedöms behöva ytterligare utredning (det vill säga är klara för avgörande) ”tämlichen omgående”.

2.5.2 *Brottsförebyggande rådets rapport Bemötande i domstol*

Brottsförebyggande rådet (Brå) har undersökt olika brukares upplevelse av domstolars bemötande och hantering av ärenden.⁴⁸ Syftet var att öka kunskapen om hur bemötande samverkar med rättssäkerhet och effektivitet samt att komma med åtgärdsförslag. Brå har bland annat gjort en kunskapsgenomgång och sammanställt befintlig forskning om bemötande i domstol. Sammanställningen visade att inga brukarundersökningar har genomförts vid förvaltningsdomstolarna.

Brå har också genomfört en egen intervjuundersökning med brukare i domstol, bland annat med 10 personer med pågående socialförsäkringsmål vid Förvaltningsrätten i Stockholm. Den viktigaste slutsatsen från undersökningen på förvaltningsrätten är vikten av återkoppling till klagande från domstolen. Intervjupersonerna efterlyser mer information om hur domstolen arbetar samt information och återkoppling i det egna ärendet. Intervjupersonerna vill ha information om att förvaltningsrätten mottagit relevanta handlingar, vem som är handläggare, upplysningar om hur hanteringen fortskrider och handläggningstid. Andra områden som upplevs som problematiska är långa handläggningstider och förvaltningsrättens diffusa roll.

2.5.3 *Målutredningen*

I april 2008 tillsatte regeringen en utredning med uppdrag att bland annat analysera om det finns behov av särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende, i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. Analysen skulle omfatta alla måltyper som förekommer vid domstol.⁴⁹

Den så kallade Målutredningen presenterade sitt betänkande i juni 2010.⁵⁰ Målutredningens övergripande slutsats var att den allmänna ordningen för domstolsprövningen måste vara att se till att samtliga mål avgörs inom rimlig tid och med hög kompetens. Betänkandet innehöll inga författningsförslag. Utredningen lämnade däremot flera förslag om hur domstolarnas handläggning kan effektiviseras.

⁴⁸ *Bemötande i domstol*, Rapport 2013:11, Brå, s 59. Se kap 2 för mer information om denna undersökning.

⁴⁹ Dir. 2008:49 *Särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*.

⁵⁰ SOU 2010:44 *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*.

Utredningen föreslog till exempel att alla domstolar ska göra en detaljerad kartläggning över hur processen som leder fram till domar och beslut ser ut i dag, som ett led i att undersöka om domstolarnas arbetsmetoder och arbetsformer kan förbättras. Domstolsverket bör ha en stödjande roll i detta arbete, enligt utredningen. I betänkandet framkommer att det i dag är svårt att få en tydlig bild av hur stor del av handläggningstiden för ett mål som består av vad utredningen benämner aktiv hantering, här beskrivet som beredning som driver målet närmare ett avgörande, respektive inaktivitet. Inaktivitet definieras i utredningen som liggtid och anstånd. Utredningen menade att en utgångspunkt för att påtagligt förbättra handläggningstiderna i domstol, måste vara att det inte är acceptabelt att ett mål ligger utan åtgärd under långa tider. Utredningen menade vidare att en minskning av den passiva liggtiden, inte medför lägre kvalitet i beslutsfattandet.

Målutredningen föreslog också att domstolarna i alla mål bör göra en uppskattning av när målet förväntas bli avgjort. Utredningen menar att det utöver att vara värdefullt för parterna också får effekten att fokus blir på att hålla den tidpunkt som meddelats.

Målutredningen bereds fortfarande inom Regeringskansliet.⁵¹

2.5.4 *Ökat förtroende för domstolarna – strategier och förslag*

I juni 2007 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att kartlägga hur kommunikationen mellan domstolarna och medborgarna fungerar samt mot bakgrund av kartläggningen överväga hur domstolarnas kommunikation med medborgarna kan utvecklas vidare.⁵²

Den så kallade Förtroendeutredningen presenterade sitt betänkande i november 2008. I betänkandet lyfter utredningen fram ett antal faktorer som de menar har stor betydelse för förtroendet för domstolarna, bland annat bemötande av parter, domskrivningen och domstolarnas förhållande till medierna. Utredningen föreslog bland annat att konkreta riktlinjer för bemötandet skulle arbetas fram och att domarna måste bli mer begripliga för parterna.⁵³ Regeringen gav med anledning av utredningen ett uppdrag till Sveriges Domstolar om bland annat bemötande och domskrivning.

⁵¹ E-brev från Justitiedepartementet 2013-11-06.

⁵² Dir. 2007:93 *Förtroende och kvalitet i domstolarna*.

⁵³ SOU 2008:106 *Ökat förtroende för domstolarna - strategier och förslag*.

2.5.5 *Pågående utredning om förvaltningsprocessen*

Regeringen tillsatte i maj 2013 en utredning med uppdrag att ta fram ytterligare åtgärder för en effektiviserad och rättssäker förvaltningsprocess. Fokus ligger framför allt på att utreda specialisering av handläggning av skattemål. Utredningen har också i uppdrag att se över möjligheten att överlämna mål mellan domstolar. Regeringen skriver i direktivet att reglerna kan behöva göras mer generösa, bland annat för att kunna utjämna arbetsbördan mellan domstolarna. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2014.⁵⁴

2.5.6 *Inspektionen för socialförsäkringen granskar skillnader i ändringsfrekvenser*

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) inledde i februari 2013 en granskning med syfte att undersöka i vilken utsträckning och av vilka anledningar Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut samt förvaltningsrätternas domar överklagas och ändras. Särskilt fokus ska ligga på skillnaderna i ändringsfrekvens mellan förvaltningsrätterna. ISF ska också undersöka hur väl domarna motiveras. Granskningen beslutades efter att ISF genomfört en förstudie som visade att det under undersökningsperioden 2002–2012 fanns stora variationer mellan förvaltningsrätterna i hur ofta de ändrade överklagade beslut. Detta gällde för de flesta förmånsslag och i första hand sjukförmånerna. Skillnaderna var stora under hela undersökningsperioden. ISF:s granskning ska avslutas i oktober 2014.⁵⁵

⁵⁴ Dir. 2013:49 *Specialisering för skattemål och fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen*.

⁵⁵ *Socialförsäkringsmål i förvaltningsdomstolarna*, Inspektionen för socialförsäkringen, Beslut 2013-02-08 (dnr 2012-172).

3 Långa och varierande handläggningstider i förvaltningsrätterna

En enskild som överklagar ett myndighetsbeslut har rätt att få detta prövat på ett rättssäkert sätt och i rimlig tid. Sedan flera år har förvaltningsrätterna haft problem med långa handläggningstider och handläggningstiderna varierar också stort mellan domstolarna. I detta kapitel redovisar vi i vilken grad förvaltningsrätterna uppnår målen för handläggningstiderna. Uppgifterna bygger på underlag från Domstolsverket.

3.1 Regeringens verksamhetsmål uppnås inte på de flesta förvaltningsrätter

Regeringens verksamhetsmål för förvaltningsrätterna är att 75 procent av målen, exklusive förturs- och migrationsmål, ska ta högst sex månader att avgöra.⁵⁶ Enligt regleringsbrevet ska respektive domstol dessutom själv sätta egna verksamhetsmål, i samråd med Domstolsverket.

⁵⁶ Regleringsbrev för budgetåren 2013 och 2014 avseende Sveriges Domstolar.

Tabell 3.1. nedan visar förvaltningsrätternas handläggningstider för 2010–2013.

Tabell 3.1 Förvaltningsrätternas handläggningstider för 75 procent av avgjorda mål i månader per år för 2010-2013

Domstol	2010	2011	2012	2013
Förvaltningsrätten i Falun	8,6	12,9	16,4	12,6
Förvaltningsrätten i Göteborg	8,5	7,5	6,0	5,8
Förvaltningsrätten i Härnösand	10,0	9,2	10,6	9,5
Förvaltningsrätten i Jönköping	6,8	9,8	7,4	6,7
Förvaltningsrätten i Karlstad	11,9	13,1	6,5	4,9
Förvaltningsrätten i Linköping	5,3	7,6	7,3	9,8
Förvaltningsrätten i Luleå	6,0	7,5	6,7	6,4
Förvaltningsrätten i Malmö	7,1	8,4	8,0	5,5
Förvaltningsrätten i Stockholm	8,8	11,8	9,1	6,4
Förvaltningsrätten i Umeå	7,7	10,7	9,4	9
Förvaltningsrätten i Uppsala	7,6	11,7	11,5	10,4
Förvaltningsrätten i Växjö	6,5	6,7	5,0	5,5
Genomsnitt	8,1	10,0	8,5	7,0

Källa: Domstolsverket

Av tabellen framgår att handläggningstiderna har förbättrats under de senaste två åren men att de fortfarande är långa och varierar mellan förvaltningsrätterna. Under 2011 nådde ingen förvaltningsrätt målet medan två förvaltningsrätter nådde målet 2012. För 2013 klarade fyra förvaltningsrätter att uppfylla regeringens verksamhetsmål om att 75 procent av målen ska avgöras inom sex månader. Alla förvaltningsrätter, förutom två, har också förbättrat sina resultat mellan 2012 och 2013. Skillnaderna i resultat mellan förvaltningsrätterna är dock alltför stora. Under 2013 varierade resultatet mellan 4,9 och 12,6 månader.

Förvaltningsrätterna sätter i enlighet med regleringsbrevet också upp egna verksamhetsmål för handläggningstiderna. Dessa interna mål sätts för median⁵⁷ och för 75 procent av avgjorda mål inom sex månader för måltyperna skattemål, socialförsäkringsmål, mål enligt socialtjänstlagen samt övriga mål utöver dessa.

Utgångspunkten när förvaltningsrätterna tar fram de egna målen är regeringens verksamhetsmål, enligt Domstolsverket. Domstolsverket granskar de mål som

⁵⁷ Median innebär här det mittersta värdet av samtliga avgjorda måls handläggningstider (exklusive förturs- och migrationsmål) där målens handläggningstider sorterats i stigande ordning.

respektive förvaltningsrätt har föreslagit och gör en bedömning av dessa. I slutändan är det dock upp till förvaltningsrätterna att själva besluta om sina interna verksamhetsmål.⁵⁸ Domstolsverket sammanställer och följer upp de interna målen. Resultatet tas sedan upp i resultatdialogen med respektive förvaltningsrätt.⁵⁹

I nedanstående tabell redovisas måluppfyllelsen för förvaltningsrätternas egna verksamhetsmål 2013.

Tabell 3.2 Förvaltningsrätternas interna verksamhetsmål för handläggningstider i månader samt uppnått resultat för 2013, för median och 75 procent av avgjorda mål (exkl förtursmål och migrationsmål)

Domstol	Median		75 procent av avgjorda mål	
	Domstolens mål	Resultat 2013	Domstolens mål	Resultat 2013
Förvaltningsrätten i Falun	5	6,3	12	12,6
Förvaltningsrätten i Göteborg	4,5	2,6	6	5,8
Förvaltningsrätten i Härnösand	6	5,8	8	9,5
Förvaltningsrätten i Jönköping	3	3,0	6	6,7
Förvaltningsrätten i Karlstad	4,0	2,5	6	4,9
Förvaltningsrätten i Linköping	4	4,1	6	9,8
Förvaltningsrätten i Luleå	3,2	3,7	7,5	6,4
Förvaltningsrätten i Malmö	3,5	3,3	6	5,5
Förvaltningsrätten i Stockholm	4,2	3,6	6,7	6,4
Förvaltningsrätten i Umeå	4,1	5,1	6,4	9,0
Förvaltningsrätten i Uppsala	7	6,3	10	10,4
Förvaltningsrätten i Växjö	4	3,3	5	5,5
Genomsnitt		3,7		7,0

Källa: Domstolsverket

Av tabell 3.2 framgår att förvaltningsrätterna uppnår sina egna mål för handläggningstider i något högre utsträckning än vad de uppnår regeringens verksamhetsmål. Åtta förvaltningsrätter klarade det egna målet för medianen, medan fem förvaltningsrätter uppnådde de uppsatta målen för 75 procent av avgjorda mål.

⁵⁸ Intervju med Domstolsverket 2013-11-12.

⁵⁹ Intervju med Domstolsverket 2013-02-12.

3.1.1 *Långa handläggningstider för socialförsäkringsmål*

Som framgår ovan har handläggningstiderna för förvaltningsrätterna förbättrats totalt sett. Handläggningstiderna för socialförsäkringsmål är dock relativt långa för alla förvaltningsrätter, även för dem som når regeringens verksamhetsmål.

Tabell 3.3 nedan visar att spridningen i förvaltningsrätternas handläggningstider för socialförsäkringsmål både för median och 75 procent av avgjorda mål är stor och har varit det under flera år. Under 2013 varierade handläggningstiden från 6,6 månader vid Förvaltningsrätten i Malmö till 16,1 månader vid Förvaltningsrätten i Linköping för 75 procent av avgjorda mål. För medianen varierade resultatet mellan 4,6 månader och 14,7 månader.

Tabell 3.3 Förvaltningsrätternas interna mål för handläggningstider 2013 i månader för median och 75 procent av avgjorda mål för socialförsäkringsmål, samt resultat för 2011, 2012 och 2013

Domstol	Median				75 procent av avgjorda mål			
	Domstolens mål 2013	2011	2012	2013	Domstolens mål 2013	2011	2012	2013
Förvaltningsrätten i Falun	10	15,0	16,0	11,8	12	17,9	18,7	14,7
Förvaltningsrätten i Göteborg	4,5	1,5	4,5	7,2	7	9,2	9,3	9,3
Förvaltningsrätten i Härnösand	7	10,7	12,6	10,7	9	13,1	15,1	13,1
Förvaltningsrätten i Jönköping	7	9,5	8,3	8,9	8	11,9	10,5	11,4
Förvaltningsrätten i Karlstad	6	16,5	7,3	6,7	8	18,6	10,1	7,9
Förvaltningsrätten i Linköping	6	12,0	10,3	14,7	8	14,2	12,6	16,1
Förvaltningsrätten i Luleå	7,5	7,6	6,8	8,3	10	10,1	10,1	11,0
Förvaltningsrätten i Malmö	6	11,7	9,6	4,6	8	13,4	12,8	6,6
Förvaltningsrätten i Stockholm	4,7	13,7	9,9	6,9	7	16,8	13,6	9,7
Förvaltningsrätten i Umeå	5	7,4	6,0	8,7	7	12,6	10,5	11,5
Förvaltningsrätten i Uppsala	11	13,3	13,5	10,3	15	17,3	17,2	12,1
Förvaltningsrätten i Växjö	6	6,8	6,3	7,1	8	9,1	8,6	9,2
Genomsnitt		10,2	9,1	7,7		14,2	13,0	10,9

Källa: Domstolsverket

Förvaltningsrätternas interna målsättningar för 75 procent av avgjorda mål 2013 ligger mellan 7 och 15 månader. Det är alltså stor skillnad i förvaltningsrätternas ambitioner. Av tabellen framgår att tre förvaltningsrätter klarade det uppsatta målet. Två förvaltningsrätter klarade att uppnå det egna målet för medianen 2013.

3.1.2 Mål enligt socialtjänstlagen avgörs snabbare

Förvaltningsrätternas handläggningstider för mål enligt socialtjänstlagen är kortare jämfört med socialförsäkringsmål, men spridningen är fortfarande stor mellan olika domstolar. Tabell 3.4 nedan visar att för 75 procent av avgjorda mål varierar handläggningstiden mellan 2,6 månader vid Förvaltningsrätten

i Göteborg till 7,2 månader vid Förvaltningsrätten i Uppsala. De flesta intervjuade förvaltningsrätterna har uppgett till Riksrevisionen att dessa mål är viktiga att avgöra så snart som möjligt, eftersom det kan handla om den yttersta möjligheten till försörjning. Förvaltningsrätten i Uppsala menar dock att målen enligt socialtjänstlagen inte är prioriterade framför till exempel socialförsäkringsmålen, om de inte bedöms vara mer akuta att avgöra.⁶⁰

Tabell 3.4 Förvaltningsrätternas interna mål för handläggningstider 2013 i månader för median och 75 procent av avgjorda mål för mål enligt socialtjänstlagen, samt resultat för 2011, 2012 och 2013

Domstol	Median				75 procent av avgjorda mål			
	Domstolens mål 2013	2011	2012	2013	Domstolens mål 2013	2011	2012	2013
Förvaltningsrätten i Falun	3	2,7	3,4	4,1	4	3,8	5,6	5,2
Förvaltningsrätten i Göteborg	1,5	1,8	1,8	1,9	2,5	2,8	2,8	2,6
Förvaltningsrätten i Härnösand	4	5,7	6,0	5,0	5	7,4	7,6	6,5
Förvaltningsrätten i Jönköping	3	3,0	2,7	2,3	4	4,4	4,2	3,6
Förvaltningsrätten i Karlstad	2,5	7,4	2,6	2,2	3	10,0	4,4	3,1
Förvaltningsrätten i Linköping	2	1,9	2,2	3,5	3	2,6	2,9	4,9
Förvaltningsrätten i Luleå	2	1,6	1,8	2,4	3	2,4	2,5	3,2
Förvaltningsrätten i Malmö	3	2,9	2,5	2,8	4	4,0	3,7	4,2
Förvaltningsrätten i Stockholm	2,7	4,2	2,6	2,8	4	6,1	4,2	4,0
Förvaltningsrätten i Umeå	4	6,5	5,4	3,0	5	7,7	7,3	4,9
Förvaltningsrätten i Uppsala	6	4,7	7,8	5,4	9	6,8	9,0	7,2
Förvaltningsrätten i Växjö	2	1,9	2,3	2,9	3	3,1	3,5	4,1
Genomsnitt		3,2	2,6	2,8		5,3	4,3	4,3

Källa: Domstolsverket

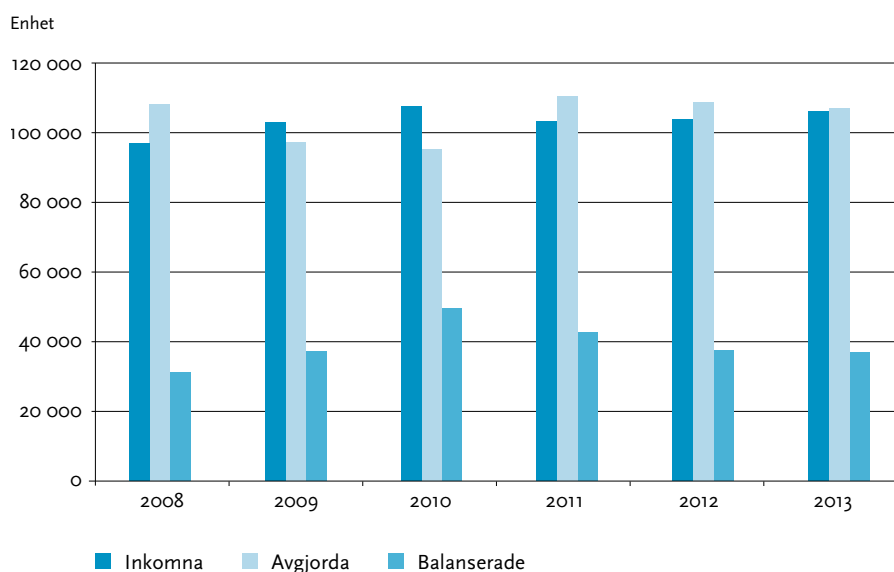
⁶⁰ Intervju med Förvaltningsrätten i Uppsala 2013-11-22.

Som framgår av tabellen har handläggningstiden mätt som median sjunkit från 3,2 månader för år 2011 till 2,8 månader 2013. Förvaltningsrätternas handläggningstid för 2013 för 75 procent av avgjorda mål var 4,3 månader och har därmed förbättrats jämfört med 2011. För 2013 uppnår fyra förvaltningsrätter sitt eget verksamhetsmål för medianen medan fem förvaltningsrätter uppnår det egna verksamhetsmålet för 75 procent av avgjorda mål.

3.1.3 Balansen av oavgjorda mål påverkar handläggningstiden

Under 2009 och 2010 kom det in fler mål till förvaltningsrätterna än vad de klarade av att avgöra.⁶¹ Detta ledde till en lång kö av oavgjorda mål, så kallade balanser, vid domstolarna och till att handläggningstiderna ökade. Utvecklingen av inkomna, avgjorda och balanserade (oavgjorda) mål under perioden 2008–2013 visas i diagram 3.1 nedan.

Diagram 3.1 Antal inkomna, avgjorda och balanserade (oavgjorda) mål vid länsrätterna 2008–2009 och förvaltningsrätterna 2010–2013



Källa: Domstolsverket

Diagrammet visar att antalet inkomna mål och avgjorda mål varierar under perioden. Under 2009 ökade antalet inkomna mål samtidigt som antalet avgjorda mål minskade. Utvecklingen fortsatte under 2010. Detta ledde sammantaget till stora balanser under 2010 och 2011, eftersom förvaltningsrätterna 2009 och 2010 avgjorde långt färre mål än vad som kom in. Balanserna har sedan succesivt minskat under 2011, 2012 och 2013, eftersom förvaltningsrätterna under dessa år lyckats avgöra flera mål än vad som kommit in.

⁶¹ Exklusive migrationsmål.

Överbalanser

Domstolsverket har tagit fram ett mått på hur många mål en förvaltningsrätt behöver avgöra för att klara regeringens verksamhetsmål, så kallad optimal arbetsbalans. En balans upp till 32 procent av inkomna mål innebär enligt verket att förvaltningsrätterna kan klara regeringens verksamhetsmål om att 75 procent av målen avgörs inom sex månader. Om balansen överstiger 32 procent räknas detta som överbalans.⁶²

Under senare år har de flesta förvaltningsrätter fått hantera överbalanser, även om överbalanserna nu har minskat. Utvecklingen av balanser vid förvaltningsrätterna mellan år 2011 och 2013 framgår nedan i tabell 3.5.

Tabell 3.5 Balanser vid förvaltningsrätterna 2011–2013 (exklusive migrationsmål). Blå markering innebär överbalans

	Optimal arbetsbalans	Balanser		
	2013-12-31	2011-12-31	2012-12-31	2013-12-31
Förvaltningsrätten i Falun	1 830	1 538	1 305	357
Förvaltningsrätten i Göteborg	4 578	-1 075	-1 028	-733
Förvaltningsrätten i Härnösand	1 383	429	708	287
Förvaltningsrätten i Jönköping	1 968	212	-147	-263
Förvaltningsrätten i Karlstad	1 764	897	-266	-225
Förvaltningsrätten i Linköping	2 832	473	693	1 388
Förvaltningsrätten i Luleå	940	-46	-12	-26
Förvaltningsrätten i Malmö	4 152	747	203	-120
Förvaltningsrätten i Stockholm	9 986	4 309	1 505	1 687
Förvaltningsrätten i Umeå	711	293	281	56
Förvaltningsrätten i Uppsala	2 195	2 138	1 480	783
Förvaltningsrätten i Växjö	1 540	-388	-312	-280
Totalt	33 879	9 528	4 410	2 911
Genomsnitt	2 823	798	375	243

Källa: Domstolsverket

Tabellen visar att vid slutet av 2011 hade nio av tolv förvaltningsrätter överbalanser. Vid utgången av 2012 hade sju förvaltningsrätter överbalanser medan det vid utgången av 2013 fanns sex förvaltningsrätter med överbalanser.

⁶² Intervju med Domstolsverket, 2013-11-12.

Det innebär att dessa förvaltningsrätter har för höga balanser för att klara regeringens verksamhetsmål. Av förvaltningsrätterna med överbalanser har samtliga utom två sänkt sina balanser jämfört med föregående år. Förvaltningsrätten i Linköping har kraftigt ökat sina balanser.

3.2 Sammanfattande iakttagelser

- Handläggningstiderna för avgjorda mål har under de senaste åren varierat stort mellan förvaltningsrätterna. Under 2013 varierade handläggningstiderna mellan 4,9 och 12,6 månader. Åtta av tolv förvaltningsrätter nådde inte regeringens verksamhetsmål om att 75 procent av målen ska ta högst sex månader att avgöra.
- Handläggningstiderna för socialförsäkringsmål är långa på alla förvaltningsrätter. Under 2013 varierade handläggningstiderna mellan 6,6 och 16,1 månader.
- Hälften av förvaltningsrätterna hade vid utgången av 2013 så kallade överbalanser, vilket innebär att antalet oavgjorda mål är för hög för att klara regeringens verksamhetsmål i enlighet med den modell som Domstolsverket använder.

4 Vad kan förklara de långa och varierande handläggningstiderna?

Av förvaltningsrättsinstruktionen framgår att ett mål i förvaltningsrätten ska avgöras så snart det kan ske. Enligt JO innebär det att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid. Utifrån denna utgångspunkt är det rimligt att förvänta sig att handläggningstiden i förvaltningsrätterna består av så lite liggtid som möjligt, det vill säga att målet inte blir liggande för länge utan åtgärd. En annan utgångspunkt är att handläggningen är förutsebar och enhetlig.

Riksrevisionen har undersökt vad som kan förklara de långa och varierande handläggningstiderna vid förvaltningsrätterna. Vi har genom en aktstudie undersökt hur stor andel av handläggningen som består av liggtid respektive aktiv tid, samt övriga moment i handläggningen som kan påverka handläggningstiden. Utöver detta har vi också bland annat undersökt hur ofta och med vem förvaltningsrätterna kommunicerar. Därutöver har vi granskat organiseringen vid sex förvaltningsrätter och på en övergripande nivå undersökt om det finns hinder för en effektiv handläggning som ligger utanför förvaltningsrätternas kontroll.

4.1 Organisationsförändring och ökat antal inkommande mål har påverkat handläggningstiderna

I februari 2010 genomfördes den så kallade förvaltningsrättsreformen och dåvarande 23 länsrätter slogs samman till 12 förvaltningsrätter. Syftet med reformen var enligt regeringen att skapa förutsättningar för en verksamhet som håller en hög kvalitet och effektivitet. I propositionen skriver regeringen att utgångspunkten är att domstolarna bör vara dimensionerade på ett sätt som ger möjlighet till specialisering, kompetensutveckling och en väl fungerande beredningsorganisation.⁶³

De senare årens långa handläggningstider vid förvaltningsrätterna hänger delvis samman med förvaltningsrättsreformen, åtminstone när det gäller resultatet för vissa förvaltningsrätter. Enligt vad som framkommit i intervjuer har flera av dessa sammanslagningar varit krävande att genomföra vilket har

⁶³ Prop. 2008/09:165 *En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans.*

lett till att flera förvaltningsrätter inte haft möjlighet att arbeta i samma takt som tidigare. Samlokalisering av två eller flera länsrätter till en ort har dels lett till att resurser gått åt till flytt och bildande av gemensam myndighet, och dels till ökad personalomsättning med påföljande nyrekryteringar. Några förvaltningsrätter har också fått vänta på att flytta in i nya gemensamma lokaler, såsom fallet varit för till exempel Förvaltningsrätten i Uppsala.

Samtidigt som förvaltningsrätterna arbetade med att planera och genomföra förvaltningsrättsreformen skedde också en kraftig ökning av antal överklaganden av Försäkringskassans beslut i sjuk- och aktivitetsersättning samt sjukpenning. Under 2010 ökade sådana överklaganden till förvaltningsrätterna med cirka 4 400 överklagade beslut, vilket var en ökning med över 50 procent.⁶⁴ Ökningen av dessa mål vid förvaltningsrätterna var sannolikt en konsekvens av de reformer av sjukförsäkringen som hade genomförts under de senaste åren samt en kraftig balansavarbetning hos Försäkringskassan.⁶⁵

4.2 Vad består handläggningstiden av?

Trots att handläggningstiderna vid förvaltningsrätterna totalt sett har förbättrats har många förvaltningsrätter fortfarande långa handläggningstider och variationen är alltjämt stor mellan domstolarna.

Vi har genom en aktstudie undersökt vad handläggningstiden består av, det vill säga hur stor andel av handläggningen som består av aktiv tid respektive liggtid. Vi har också undersökt övriga moment i handläggningen som kan påverka handläggningstiden.

4.2.1 Definition av aktiv tid och liggtid i Riksrevisionens aktstudie

Det finns ingen vedertagen definition av vad som utgör aktiv tid och liggtid i en handläggningsprocess. I vissa studier räknas endast den tid som myndigheten själv lägger på ärendet som aktiv tid medan den tid som ärendet av någon anledning är på remiss utanför myndigheten räknas som liggtid eller passiv tid. Utgångspunkten för Riksrevisionens aktstudie är en kartläggning av de olika stegen och faserna i förvaltningsrätternas handläggningsprocess⁶⁶. Kartläggningen och kategoriseringen av faser har diskuterats med tre förvaltningsrätter.⁶⁷ Vi också fört diskussioner om hur man ska bedöma handläggningstiden i enskilda mål med tjänstemän vid JO.

⁶⁴ Årsredovisning 2010 för Sveriges Domstolar.

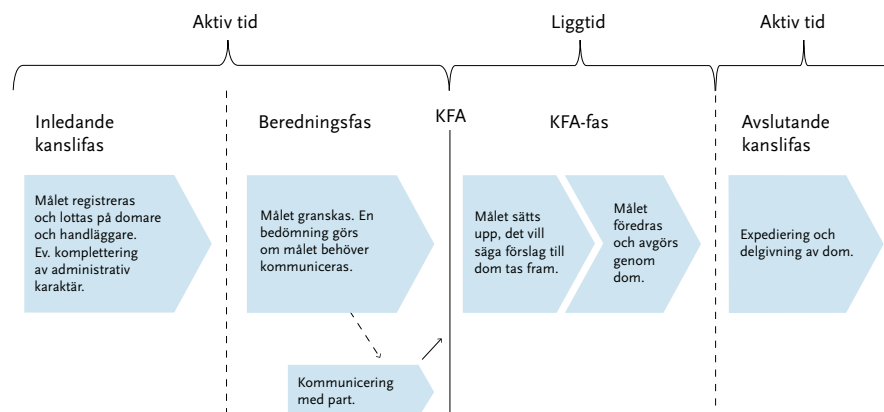
⁶⁵ Årsredovisning 2011 för Sveriges Domstolar.

⁶⁶ En beskrivning av handläggningsprocessen finns i avsnitt 2.3.3.

⁶⁷ Förvaltningsrätterna i Stockholm, Uppsala och Växjö bidrog med synpunkter på kartläggning och kategorisering av steg och faser i handläggningsprocessen.

Handläggningsprocessens olika moment och faser samt indelning i aktiv tid och liggtid framgår av figur 4. 1 nedan.

Figur 4.1 Handläggningsprocessens olika moment och faser samt indelning i aktiv tid och liggtid



- I den inledande kanslifasen ingår samtliga administrativa moment som registrering av målet och eventuell komplettering av administrativ karaktär.
- I beredningsfasen tar domstolen ställning till om målet behöver kommuniceras eller inte. När ett mål anses vara färdigberett registreras det som klart för avgörande (KFA).
- När målet är KFA inleds den så kallade KFA-fasen. Under KFA-fasen sätts målet upp. Uppsättande av målet innebär att en rättsutredning genomförs och att ett förslag till dom tas fram.
- KFA-fasen avslutas med att målet föredras och avgörs.
- Under den avslutande kanslifasen expedieras och delges domen.

I aktstudien har inledande och avslutande kanslifas samt beredningsfas räknats som aktiv tid, medan KFA-fasen har räknats som liggtid. Det finns aktiv tid även i KFA-fasen. Det visade sig dock inte vara möjligt att beräkna längden på de aktiva moment som ingår i KFA-fasen, eftersom start och avslut för dessa inte registreras vid förvaltningsrätterna. Enligt intervjuade förvaltningsrätter är dock de aktiva momenten i KFA-fasen relativt korta. Uppsättande av ett mål kan enligt uppgift ta från en timme till några dagar. Den tid det tar att föredra och avgöra ett mål varierar från några dagar till några veckor framför allt beroende på måltyp och om målet avgörs med nämnd eller av ensamdomare.⁶⁸

⁶⁸ Mål enligt socialtjänstlagen avgörs ofta av ensamdomare medan socialförsäkringsmål i huvudsak avgörs med nämnd.

Utöver att de aktiva momenten i KFA-fasen är relativt korta, finns det även passiv tid i det som i aktstudien räknas som aktiv tid. Denna tid kompenserar till viss del för den aktiva tid som inte fångas upp i KFA-fasen. I drygt 20 procent av samtliga mål om sjukpenning respektive sjuk- och aktivitetsersättning i aktstudien beviljades totalt 134 anstånd. Anstånd beviljas normalt i några veckor. Denna anståndstid har i aktstudien räknats som aktiv tid. I Målutredningen definierades anstånd som inaktiv tid.⁶⁹ Det är också relativt vanligt att mål blir KFA fler än en gång.⁷⁰ Vi har i dessa fall inregistrerat datumet för det sista KFA som start för KFA-fasen. Det innebär att liggtiden som funnits mellan första och sista KFA räknas som aktiv tid.

Vår sammantagna bedömning är att redovisade siffror för aktiv tid och liggtid i allt väsentligt är rättvisande.⁷¹

4.2.2 *Huvuddelen av handläggningstiden består av liggtid*

Aktstudien visar att det finns stora skillnader mellan förvaltningsrätterna både i liggtid och i aktiv tid för samtliga tre måltyper som omfattas av aktstudien. Huvuddelen av den totala handläggningstiden utgörs dock av liggtid för samtliga tre måltyper på samtliga sex förvaltningsrätter som ingår i aktstudien. Handläggningstiden blir alltså i första hand lång på grund av att målet blir liggande, inte på grund av att den aktiva handläggningen tar lång tid.

I tabellerna nedan redovisar vi fördelning av aktiv tid och liggtid i dagar och procent av total genomsnittlig handläggningstid, fördelat på de tre måltyper och sex förvaltningsrätter som omfattats av aktstudien. Genomsnittet är viktat eftersom antalet mål vid förvaltningsrätterna skiljer sig åt.

⁶⁹ Se avsnitt 2.5.3.

⁷⁰ Se avsnitt 4.4.2.

⁷¹ Förvaltningsrätten i Uppsala har i samband med faktagranskningen meddelat att domstolen inte anser att Riksrevisionen redogjort för aktiv tid på ett tillförlitligt sätt.

Tabell 4.1 Sjukpenning: genomsnittlig handläggningstid i dagar, aktiv tid respektive liggtid i dagar och procent

Domstol	Handläggningstid	Aktiv tid	Liggtid	Aktiv tid, procent	Liggtid, procent
Förvaltningsrätten i Falun	418	129	289	31	69
Förvaltningsrätten i Göteborg	210	81	128	39	61
Förvaltningsrätten i Stockholm	254	71	183	28	72
Förvaltningsrätten i Umeå	252	58	193	23	77
Förvaltningsrätten i Uppsala	287	53	234	18	82
Förvaltningsrätten i Växjö	185	75	110	41	59
Genomsnitt (viktat)	260	74	186	29	71

Källa: Riksrevisionens aktstudie

Tabell 4.2 Sjuk- och aktivitetsersättning: genomsnittlig handläggningstid i dagar, aktiv tid respektive liggtid i dagar och procent

Domstol	Handläggningstid	Aktiv tid	Liggtid	Aktiv tid, procent	Liggtid, procent
Förvaltningsrätten i Falun	431	148	283	34	66
Förvaltningsrätten i Göteborg	259	110	149	43	57
Förvaltningsrätten i Stockholm	217	42	174	20	80
Förvaltningsrätten i Umeå	206	47	159	23	77
Förvaltningsrätten i Uppsala	358	73	284	20	80
Förvaltningsrätten i Växjö	194	94	100	48	52
Genomsnitt (viktat)	250	65	185	26	74

Källa: Riksrevisionens aktstudie

Tabell 4.3 Ekonomiskt bistånd: genomsnittlig handläggningstid i dagar, aktiv tid och ligg tid i dagar och procent

Domstol	Hand- läggningstid	Aktiv tid	Ligg tid	Aktiv tid, procent	Ligg tid, procent
Förvaltningsrätten i Falun	148	47	101	32	68
Förvaltningsrätten i Göteborg	57	25	32	44	56
Förvaltningsrätten i Stockholm	84	41	43	49	51
Förvaltningsrätten i Umeå	135	37	97	28	72
Förvaltningsrätten i Uppsala	215	64	151	30	70
Förvaltningsrätten i Växjö	87	29	58	33	67
Genomsnitt (viktat)	101	41	60	43	57

Källa: Riksrevisionens aktstudie

Tabellerna visar att sjukpenningmål har en genomsnittlig handläggningstid på 260 dagar. Den aktiva tiden utgör 74 dagar (motsvarande 29 procent av den totala handläggningstiden) och ligg tiden 186 dagar (71 procent). För sjuk- och aktivitet ersättning, som har en genomsnittlig handläggningstid på 250 dagar, utgör den genomsnittliga aktiva tiden 65 dagar (26 procent) och ligg tiden 185 dagar (74 procent). För mål om ekonomiskt bistånd är den totala genomsnittliga handläggningstiden 101 dagar, varav den aktiva tiden utgör 41 dagar (43 procent) och ligg tiden 60 dagar (57 procent).

Tabellerna visar att ligg tidens andel av den totala handläggningstiden är särskilt stor för socialförsäkringsmålen. För mål om ekonomiskt bistånd är fördelningen mellan aktiv tid och ligg tid mer jämnt fördelat, men fortfarande utgör huvuddelen av handläggningstiden ligg tid.

Om man räknar om den genomsnittliga aktiva handläggningstiden för de sex förvaltningsrätterna till månader för de tre måltyperna utgör den för sjukpenning 2,5 månader, för sjuk- och aktivitet ersättning 2,2 månader medan den aktiva handläggningstiden för mål som rör ekonomiskt bistånd i genomsnitt uppgår till 1,4 månader.

Andelen aktiv tid och ligg tid bör också ses i relation till hur lång den totala handläggningstiden är. Om den totala handläggningstiden är relativt kort kan en relativt stor andel ligg tid ändå bli ganska kort räknat i dagar.

Förvaltningsrätternas kommentarer om andelen liggtid

Vi har under hösten 2013 återkopplat de viktigaste resultaten från aktstudien till de sex förvaltningsrätter som ingick i urvalet. Samtliga förvaltningsrätter uttrycker att de kan relatera till resultatet och de flesta förvaltningsrätterna anser att liggtiden är för lång i förhållande till den aktiva tiden. Två förvaltningsrätter lyfter fram att situationen vid domstolen ser annorlunda ut nu jämfört med den period som målen till aktstudien hämtas från (första kvartalet 2013). Dessa förvaltningsrätters balanser var vid den tiden hög och det orsakade långa liggtider i handläggningen.

4.2.3 *Kanslifaserna är korta*

Aktstudien visar att kanslifaserna, både inledande och avslutande, är relativt korta och att de administrativa moment som behöver utföras löper på utan större stopp i processen. Genomsnittlig tid för den samlade kanslifasen för sjukpenningmål är 31 dagar, för mål om sjuk- och aktivitetsersättning 37 dagar och för mål om ekonomiskt bistånd 21 dagar. Här ska dock beaktas att vissa mål drar upp den genomsnittliga inledande kanslitiden. I dessa mål har den klagande begärt flera veckors anstånd redan vid inlämnandet av överklagandet. I aktstudien har detta registreras som en del i den inledande kanslifasen eftersom beredningen av målet inte har påbörjats.

Om vi i stället för genomsnitt använder medianvärdet blir den samlade kanslitiden betydligt kortare. Med detta mått varierar den samlade kanslifasen mellan 5 och 10 dagar för de tre måltyper som ingått i aktstudien.

Den 1 juli 2013 togs kravet bort om att överklaganden och ansökningar ska vara egenhändigt undertecknade, som ett led i att effektivisera processen i förvaltningsrätt.⁷² I aktstudien kunde vi konstatera att vissa mål behövde kompletteras med underskrift från den klagande.⁷³ Denna komplettering kunde ta några dagar. Riksrevisionen kan därmed konstatera att borttagandet av kravet på att överklaganden och ansökningar ska vara egenhändigt undertecknade, endast bör få marginell påverkan på handläggningstiden. Ändringen innebär dock mindre arbete för förvaltningsrätternas kanslier.

4.2.4 *Kommunicering kan påverka handläggningstiden*

Även om det framför allt är liggtiden som påverkar den totala handläggningstiden och variationen i denna är det rimligt att anta att även de aktiva momenten borde ha viss påverkan på den totala handläggningstiden,

⁷² Prop. 2012/13:45 Se även kapitel 2.

⁷³ De mål som ingick i aktstudien omfattas inte av ändringen.

eftersom det för vissa mål ingår kommunikering medan andra mål inte omfattas av detta moment.

Riksrevisionens statistiska analys visar att om målen kommuniceras tenderar detta att öka handläggningstiderna för två av måltyperna. För sjuk- och aktivitetsersättning och ekonomiskt bistånd finns det ett statistiskt signifikant samband mellan kommunikering och handläggningstid.⁷⁴ Den genomsnittliga handläggningstiden för kommunicerade mål som rör sjuk- och aktivitetsersättning är 283 dagar medan den är 225 dagar för mål som inte har kommunicerats. I snitt ökar alltså kommuniceringsmomentet handläggningstiden med 58 dagar för dessa mål. För mål som rör ekonomiskt bistånd och som blivit kommunicerade är den genomsnittliga handläggningstiden 113 dagar, medan handläggningstiden är 77 dagar för mål som inte kommunicerats. I genomsnitt ökar alltså handläggningstiden med 36 dagar för denna måltyp, om kommunikering ingår.

Sjukpenningmål som har kommunicerats har en något längre handläggningstid än motsvarande mål som inte har kommunicerats, men resultatet är inte statistiskt signifikant.

4.3 Förvaltningsrätterna kommunicerar inte på ett enhetligt sätt

En utgångspunkt i granskningen utöver att handläggningen ska vara effektiv är att den ska vara rättssäker, det vill säga förutsebar och enhetlig. En rimlig utgångspunkt i detta avseende är att liknande mål ska handläggas på liknande sätt. Riksrevisionen har i aktstudien därför undersökt både hur ofta förvaltningsrätterna kommunicerar och med vilka parter.

4.3.1 Skillnader i hur ofta förvaltningsrätterna kommunicerar

Aktstudien visar att det finns stora skillnader i förvaltningsrätternas kommuniceringsmönster. Tabell 4.4. visar hur ofta förvaltningsrätterna inleder kommunikering för de tre måltyperna som omfattas av granskningen.⁷⁵

⁷⁴ Resultatet är signifikant på femprocentsnivån. För mål om sjuk- och aktivitetsersättning är p-värdet=0,003 och för mål som rör ekonomiskt bistånd är p-värdet=0,001. För mål om sjukpenning är p-värdet=0,28. Se bilaga 1 för en närmare beskrivning av den statistiska analysen.

⁷⁵ Andel mål där kommunikering inletts är lika med mål som klassificerats av förvaltningsrätterna som ej klara för avgörande direkt och där förvaltningsrätterna inlett kommunikering (genom föreläggande eller underrättelse) med ena eller båda parterna.

Tabell 4.4 Andel mål där kommunikering inletts, fördelat på förvaltningsrätt och måltyperna sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning (SA) samt ekonomiskt bistånd. Andel i procent

Domstol	Sjukpenning	SA	Ekonomiskt bistånd
Förvaltningsrätten i Falun	85	87	62
Förvaltningsrätten i Göteborg	67	62	60
Förvaltningsrätten i Stockholm	42	27	62
Förvaltningsrätten i Umeå	52	45	80
Förvaltningsrätten i Uppsala	35	40	80
Förvaltningsrätten i Växjö	85	94	95
Genomsnitt (viktat)	51	43	66

Källa: Riksrevisionens aktstudie

I sjukpenningmål kommunicerar Förvaltningsrätten i Uppsala i 35 procent av sådana mål medan förvaltningsrätterna i Falun och Växjö kommunicerar i 85 procent av sådana mål. I sjuk- och aktivitetsersättningsmål kommunicerar Förvaltningsrätten i Stockholm i 27 procent av målen medan Förvaltningsrätten i Växjö kommunicerar i 94 procent av målen.

Vi har också undersökt hur många gånger förvaltningsrätterna skickar ett föreläggande eller underrättelse till parterna i de mål som kommuniceras. Antal gånger förvaltningsrätterna kommunicerar kan påverka den aktiva tiden eftersom parten ofta får två eller tre veckor på sig att svara.

Aktstudien visar att de förvaltningsrätter som kommunicerar i en stor andel av socialförsäkringsmålen också överlag kommunicerar fler gånger. De tre förvaltningsrätter som kommunicerar i flest andel av målen om sjukpenning kommunicerar i respektive mål i snitt cirka 3 gånger med parterna. De två förvaltningsrätter som kommunicerar i flest andel av målen om sjuk- och aktivitetsersättning kommunicerar i snitt drygt 3 gånger. Snittet för antal kommuniceringar för samtliga sex förvaltningsrätter för dessa två måltypen ligger på drygt två gånger.

Skillnaderna i kommuniceringsgrad för mål som rör ekonomiskt bistånd är inte lika stora, men ändå betydande. Medan Förvaltningsrätten i Göteborg kommunicerar i 60 procent av målen som rör ekonomiskt bistånd kommunicerar Förvaltningsrätten i Växjö i 95 procent av alla sådana mål. Förvaltningsrätterna genomför oftast endast en kommunicering i biståndsmålen.

4.3.2 Skillnader i vilken part som förvaltningsrätterna kommunicerar med

Riksrevisionens aktstudie visar även att det finns skillnader i vilken part som förvaltningsrätterna väljer att vända sig till i de mål där kommunikering inletts. Vissa förvaltningsrätter kommunicerar i stor utsträckning med båda parterna, medan andra kommunicerar i stor utsträckning med endast den klagande eller endast med myndigheten. Dessa skillnader är särskilt tydliga för sjukpenningmål samt sjuk- och aktivitetsersättningsmål. För mål som rör ekonomiskt bistånd kommunicerar alla sex förvaltningsrätter i större utsträckning med endast den klagande. Tabellerna nedan visar kommuniceringsmönstret för de sex förvaltningsrätter som ingått i studien, fördelat på studiens tre måltyp.

Tabell 4.5 Sjukpenning: kommuniceringsmönster för mål där förvaltningsrätten inlett kommunikering. Andel mål (i procent) som kommunicerats med endast myndighet, endast klagande och/eller båda parterna

Domstol	Endast myndighet	Endast klagande	Båda parter
Förvaltningsrätten i Falun	9	3	88
Förvaltningsrätten i Göteborg	19	4	78
Förvaltningsrätten i Stockholm	23	54	23
Förvaltningsrätten i Umeå	33	5	62
Förvaltningsrätten i Uppsala	14	0	86
Förvaltningsrätten i Växjö	0	0	100
Genomsnitt (viktat)	19	22	59

Källa: Riksrevisionens aktstudie

Tabell 4.6 Sjuk- och aktivitetsersättning: kommuniceringsmönster för mål där förvaltningsrätten inlett kommunikering. Andel mål (i procent) som kommunicerats med endast myndighet, endast klagande och/eller båda parterna

Domstol	Endast myndighet	Endast klagande	Båda parter
Förvaltningsrätten i Falun	11	0	89
Förvaltningsrätten i Göteborg	25	4	71
Förvaltningsrätten i Stockholm	50	0	50
Förvaltningsrätten i Umeå	33	0	67
Förvaltningsrätten i Uppsala	56	13	31
Förvaltningsrätten i Växjö	3	0	97
Genomsnitt (viktat)	32	2	66

Källa: Riksrevisionens aktstudie

Tabell 4.7 Ekonomiskt bistånd: kommuniceringsmönster för mål där förvaltningsrätten inlett kommunikering. Andel mål (i procent) som kommunicerats med endast myndighet, endast klagande och/eller båda parterna

Domstol	Endast myndighet	Endast klagande	Båda parter
Förvaltningsrätten i Falun	12	48	40
Förvaltningsrätten i Göteborg	4	71	25
Förvaltningsrätten i Stockholm	4	75	21
Förvaltningsrätten i Umeå	0	71	29
Förvaltningsrätten i Uppsala	0	81	19
Förvaltningsrätten i Växjö	0	77	23
Genomsnitt (viktat)	3	74	23

Källa: Riksrevisionens aktstudie

4.3.3 Varför kommunicerar förvaltningsrätterna så olika?

Riksrevisionen har frågat ledningen vid de sex förvaltningsrätterna som omfattats av aktstudien om möjliga orsaker till skillnaderna i kommuniceringsmönster både när det gäller hur ofta de kommunicerar och med vilka parter.⁷⁶ Av intervjuerna bekräftas att det finns olika uppfattningar om när kommunikering behöver inledas.

⁷⁶ Intervjuer med Förvaltningsrätten i Växjö 2013-11-08, Förvaltningsrätten i Umeå 2013-11-11, Förvaltningsrätten i Göteborg, 2013-11-18, Förvaltningsrätten i Falun, 2013-11-19, Förvaltningsrätten i Stockholm 2013-11-21 samt Förvaltningsrätten i Uppsala 2013-11-22.

Domstolens utredningsansvar regleras i förvaltningsprocesslagen⁷⁷ och majoriteten av de intervjuade förvaltningsrätterna hänvisar i första hand till lagstiftningen som utgångspunkt för hur de bedömer att mål ska kommuniceras. Samtidigt konstaterar förvaltningsrätterna att tillämpningen uppenbarligen skiljer sig åt.

Flera förvaltningsrätter menar att det skilda kommuniceringsmönstret beror på den kultur och tradition som råder inom domstolen, både den egna och andra. Vissa förvaltningsrätter kommunicerar av hävd mycket medan andra kommunicerar lite. När det gäller vilken part förvaltningsrätterna väljer att kommunicera med så framför flera förvaltningsrätter att även detta till viss del är en kulturfråga.

Hälften av förvaltningsrätterna tar upp att de har en uttalad strävan att hålla kommunikeringen nere och undvika ”onödig” kommunikering. Ytterligare en förvaltningsrätt menar att de har en tendens att överkommunicera målen.

Några förvaltningsrätter påpekar också att den presumtiva utgången i målet har betydelse för bedömningen om målet ska kommuniceras eller inte. Om domstolen bedömer att beslutet kan komma att ändras finns ett större incitament att kommunicera i målet.

Ytterligare en förklaringsfaktor till skillnaderna i kommunikering av socialförsäkringsmålen är att förvaltningsrätterna har olika syn på Försäkringskassan. En förvaltningsrätt anger att orsaken till att domstolen kommunicerar med Försäkringskassan i en stor andel av socialförsäkringsmålen är dels att Försäkringskassan inte haft möjlighet att kommentera överklagandet från den klagande och dels för att förvaltningsrätten vill höra vad Försäkringskassans processjuridiska enhet anser i målet. Denna förvaltningsrätt framhåller att Försäkringskassans omprövningsenhet som omprövat ärendet och vidarebefordrat överklagandet inte blir motpart i målet utan det blir den processjuridiska enheten. Förvaltningsrätten menar vidare att omprövningen på Försäkringskassan är alltför summarisk. En annan förvaltningsrätt påpekar i sin tur att den ser Försäkringskassan som en myndighet, och kommunicerar därför inte ett överklagat beslut för att höra processjuridiska enhetens inställning i målet.

Flera förvaltningsrätter har också tagit upp att det inte alltid råder en samsyn inom domstolen om när kommunikering i ett mål ska inledas och avslutas. En handläggare kan till exempel tycka att målet är klart för avgörande men får inte acceptans för detta av den ansvariga domaren. Även om det till exempel finns rutindokument för kommunikering eller att en riktning pekats ut av ledningen

⁷⁷ 10 § FPL.

på domstolen, är det ändå upp till den ansvariga domaren att avgöra om målet är tillräckligt utrett.

Som framgår av tabell 4.7 ovan har förvaltningsrätterna ett mer likartat kommuniceringsmönster för mål som rör ekonomiskt bistånd. Anledningen till att förvaltningsrätterna i stor utsträckning kommunicerar med den klagande i dessa mål är att den klagande inte har sett det yttrande som kommunen skickat till förvaltningsrätten tillsammans med överklagandet. Oftast innehåller detta yttrande ett mer utförligt motiv till varför kommunen avslagit den klagandes ansökan om bistånd än vad som framkommit i grundbeslutet från kommunen. Den klagande bör därför få möjlighet att yttra sig över det.

Försäkringskassan vill undvika "onödig" kommunikering

Det är de processjuridiska enheterna vid Försäkringskassan som hanterar förelägganden eller underrättelser från förvaltningsrätterna.

Företrädare för de tre processjuridiska enheter som Riksrevisionen intervjuat bekräftar att det finns stora skillnader mellan olika förvaltningsrätter i hur ofta de kommunicerar.⁷⁸ Det framhålls också att några förvaltningsrätter kommunicerar för mycket och att det inte alltid är tydligt vad de vill att Försäkringskassan ska yttra sig över. De menar dock att "onödig" kommunikering har minskat under senare år. Exempel på onödig kommunikering är när förvaltningsrätterna förelägger Försäkringskassan att yttra sig utan att det framkommit något nytt i målet sedan överklagandet skickades till förvaltningsrätten via Försäkringskassans omprövningsenhet. Detta skapar merarbete för de processjuridiska enheterna eftersom de är tvungna att yttra sig om förvaltningsrätten förelagt dem att göra det.

Enligt företrädare för rättsavdelningen vid Försäkringskassans huvudkontor ska omprövningsbeslutet betraktas som myndighetens uppfattning i frågan, så länge inget ytterligare tillkommit i överklagandet.⁷⁹

4.3.4 *Ändringar i lagstiftningen har liten påverkan på kommunikeringen*

Den 1 juli 2013 infördes en ändring i skrivningen om utredningsansvaret i förvaltningsprocesslagen. Enligt regeringen skulle utredningsansvaret förtydligas genom att det föreskrivs att rätten genom frågor och påpekanden ska verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar samt att rätten ska se till att inget onödigt förs in i målet.⁸⁰

⁷⁸ Intervjuer med företrädare för de processjuridiska enheterna i Göteborg 2013-11-19, Sundsvall 2013-10-30 och Stockholm 2013-12-04.

⁷⁹ Intervju med Försäkringskassan 2013-12-04.

⁸⁰ Prop. 2012/13:45 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.

Enligt de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med förvaltningsrätternas ledningar har ändringen inte inneburit någon skillnad i förvaltningsrätternas sätt att arbeta. Flera förvaltningsrätter framför att den nya skrivningen snarare fastställer det sätt som domstolarna redan arbetar på.

Aktstudien visar dock att förvaltningsrätterna inte alltid är tydliga om vad eller vilka delar i underlaget de vill att parterna ska kommentera eller yttra sig över. Oftast innehåller föreläggandet eller underrättelse endast ett direktiv om att parten ska eller kan yttra sig över bifogat underlag från motparten. Särskilt för klagande kan detta skapa oklarhet eftersom många som överklagar både saknar tidigare erfarenhet av processen samt får lite information från förvaltningsrätten om hur processen går till och vad som förväntas av den klagande. De flesta har heller inget ombud som kan hjälpa till.⁸¹ En förvaltningsrätt har framfört att en förklaring till att det inte alltid är tydligt om vad eller vilka delar i underlaget som parterna ska yttra sig över, är att förvaltningsrätterna är opartiska och därför inte får uppfattas som att de tar ställning för någon part.

4.4 Förvaltningsrätternas organisering skiljer sig delvis åt

Enligt förvaltningsrättsinstruktionen⁸² har förvaltningsrätterna stort utrymme att besluta hur domstolens inre organisation ska vara utformad. En förvaltningsrätt ska i sin arbetsordning ange vilka organisatoriska enheter som mål och ärenden ska fördelas mellan. Förvaltningsrätterna har till stora delar liknande handläggningsprocesser men har till viss del valt att organisera sig olika när det gäller till exempel beredningsorganisation och specialisering. Hur domstolen har valt att arbeta och organisera sig på kan påverka effektiviteten i handläggningen.

4.4.1 Målen avgörs i åldersordning

Förvaltningsrätterna i granskningen har som grundläggande princip att målets ålder är styrande för när det tas om hand.⁸³ De äldsta målen avgörs först oavsett om målet bedöms vara klart för avgörande direkt eller om det bedöms behöva kommuniceras. Det innebär alltså att målen får en lång liggtid oavsett om de kommuniceras eller inte. Avsteg från denna ordning gäller till exempel förtursmål eller sådana mål som av olika skäl inte kan tas i åldersordning. Till exempel kan det bland målen som rör ekonomiskt bistånd finnas överklaganden som gäller beslut som inte kan vänta eller som är tidsbestämda. Andra exempel på avsteg från principen är i samband med

⁸¹ Se kapitel 5.

⁸² Förordning (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

⁸³ Med detta avses mål inom samma kategori, det vill säga till exempel socialförsäkringsmål eller mål enligt socialtjänstlagen.

så kallade sambandsmål eller vid buntning, det vill säga att ett antal mål av samma karaktär handläggs och avgörs samtidigt.

4.4.2 *Beredningsorganisationen påverkar effektiviteten*

De sex förvaltningsrätter som Riksrevisionen besökt under granskningen har i stora drag en liknande process för handläggning av mål. Samtliga förvaltningsrätter har delat upp handläggningens olika moment på flera handläggare och domare, även om det kan vara samma handläggare som både bereder och sätter upp målet. Handläggningsprocessen framgår av figur 4.1 ovan. Uppdelningen av handläggningen på flera personer leder till exempel till att fler personer behöver sätta sig in i målet jämfört med om handläggningen hade varit fördelat på färre personer.

Beredningsorganisationen skiljer sig delvis åt

Domstolsverket initierade 2011 inom ramen för regeringsuppdraget om erfarenhetsutbyte, ett utbyte kring kansli- och beredningsstödet. Anledningen var att stödet ansågs vara kritiskt för förvaltningsrätternas möjlighet att uppnå verksamhetsmålen och av stor betydelse för domarnas arbetssituation.⁸⁴

Erfarenhetsutbytet visade att det finns en stor variation i hur beredningsarbetet vid förvaltningsrätterna är organiserat. Förvaltningsrätterna kan välja att organisera beredningsstödet inom en enhet eller en avdelning eller i ett gemensamt kansli som arbetar för flera enheter. Det finns också skillnader i hur mål fördelas och hur roller och ansvar är fördelat mellan olika yrkeskategorier.

Denna bild stämmer med Riksrevisionens iakttagelser i samband med aktstudien och uppföljande intervjuer. Det finns skillnader i beredningsorganisation både mellan förvaltningsrätterna men också inom domstolarna. Det sistnämnda gäller främst de stora förvaltningsrätterna där beredningsstödet kan se olika ut på olika avdelningar och enheter.

Kvalificerad första bedömning minskar merarbete

Tidigare utredningar har pekat på att ett kritiskt moment i handläggningsprocessen är när målet kommer in till förvaltningsrätten.⁸⁵ En kvalificerad inledande bedömning där domstolen framför allt ska ta ställning till om målet behöver kommuniceras, skapar bättre förutsättningar för att målet styrs rätt från början och att efterföljande moment i handläggningsprocessen därmed kan genomföras utan större hinder.

⁸⁴ Erfarenhetsutbyte mellan domstolar. Redovisning av uppdrag i regleringsbrev för budgetåren 2011 och 2012 avseende Sveriges Domstolar. Diarienummer 1036-2011.

⁸⁵ Se till exempel Statskontoret, 2009:20 och *Översyn av skattemålshantering vid länsrätterna och i kammarrätterna*, DV-RAPPORT 2004:4.

Enligt förvaltningsrättsinstruktionen ska det för varje mål vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare.⁸⁶ Vid granskade förvaltningsrätter är det vanligt att antingen den berörda enhetschefen eller en rådman utses som beredningsdomare när målet kommer in medan målet lottas på en ny domare när det är klart för avgörande. Det är enligt Riksrevisionens iakttagelser dock inte så vanligt att ansvarig domare i praktiken finns med i den inledande granskningen av målet. Det är i stället ofta en handläggare som granskar målet när det kommer in och som beslutar om målets vidare handläggning. För mål enligt socialtjänstlagen tycks det vara vanligt att notarier granskar målen när de kommer in.

I samband med Statskontorets utvärdering från 2009 lyfte dåvarande länsrätterna fram införande av samordningsansvariga domare, så kallade ”grindvakter”, som en faktor för att effektivisera verksamheten. I Riksrevisionens intervjuer med förvaltningsrätterna framkommer att några av domstolarna arbetar utifrån principen om ”grindvakt”, i varierande grad. I de flesta fall är det dock inte en domare som gör den inledande bedömningen av målen utan en eller flera utsedda handläggare.

Den enda förvaltningsrätt som uppger sig arbeta fullt ut med ett grindvaktsystem är Förvaltningsrätten i Växjö. Vid domstolen finns en utsedd beredningssamordnare som leder beredningsarbetet för samtliga inkommande mål. Beredningssamordnaren granskar alla inkommande mål och beslutar om målets vidare handläggning. Till beredningen är det också knuten en beredningsdomare som ska stödja beredningssamordnaren. Förvaltningsrätten i Växjö menar att beredningsorganisationen har bidragit till att hålla nere handläggningstiderna vid domstolen, eftersom den samlade beredningen skapar bättre förutsättningar för att målet styrs rätt från början.⁸⁷

Handläggningstiden riskerar att förlängas om kommunikering måste återupptas

Riksrevisionen har i aktstudien försökt kartlägga hur vanligt det är att målet tas upp för ny kommunikering efter att det först bedömts vara klart för avgörande (KFA). Om målet tas upp för ny kommunikering innebär detta att det blir KFA en gång till, när kommunikeringen är klar. Resultatet av aktstudien samt våra egna iakttagelser under aktgranskningen visar att det inte är ovanligt att ett mål tas upp för ny kommunikering efter att det bedöms vara klart för avgörande. Vi har dock inte kunnat kartlägga hur ofta detta förekommer, eftersom förvaltningsrätterna registrerar detta i olika grad i målhanteringssystemet Vera. En del domstolar registrerar datum för samtliga gånger ett mål bedömts vara

⁸⁶ Förordning (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

⁸⁷ Intervju med Förvaltningsrätten i Växjö 2013-08-27.

KFA medan en del domstolar endast registrerar datumet för den sista gången målet bedöms vara KFA.

Vid två förvaltningsrätter, som har som rutin att registrera antal gånger sjuk- och aktivitetsersättningsmål bedömts vara KFA, visade aktstudien att hälften av de granskade målen var KFA mer än en gång. Det innebär att målet backas tillbaka till beredningsfasen i handläggningsprocessen. Anledningen till att beredningen återupptas kan vara att den föredragande handläggaren eller den ansvariga domaren anser att målet inte är färdigberett och alltså inte är klart för avgörande. Det kan också vara så att det har kommit in nytt material i målet, vilket kan innebära att domstolen beslutar att kommunikering behöver återupptas. Konsekvensen blir dels att merarbete uppstår och dels att handläggningstiden riskerar att ytterligare förlängas.

4.4.3 *Ökad specialisering men risk för lägre flexibilitet*

Ett syfte med förvaltningsrättsreformen⁸⁸ var att skapa förutsättningar för ökad specialisering. Genom att domstolen arbetar med specialiserad kompetens för vissa måltyper är tanken att handläggningstiden kan minska och kvaliteten i handläggningen kan öka.

Granskningen visar att alla sex förvaltningsrätter har infört någon form av specialiserad organisation för handläggning av socialförsäkringsmål och skattemål. Det skiljer sig dock hur långtgående specialiseringen är.⁸⁹ De två förvaltningsrätter som har längst handläggningstider av domstolarna i aktstudien är också de som har högst grad av specialisering. Förvaltningsrätterna i Falun och Uppsala har både specialiserade handläggare och domare för de två måltyperna socialförsäkring och skatt. Samtidigt uppger båda förvaltningsrätterna att domstolarna inte arbetar över enhetsgränserna för dessa måltyper.⁹⁰ Förvaltningsrätten i Uppsala har dock generalister som arbetar med bland annat mål om ekonomiskt bistånd och domstolen menar att specialisterna på det sättet avlastas, eftersom specialisterna inte behöver handlägga dessa mål.⁹¹

Förvaltningsrätten i Göteborg har specialiserade handläggare för socialförsäkringsmål och skattemål. Domarna är i viss grad specialiserade. Förvaltningsrätterna i Växjö och i Umeå har specialiserade handläggare för socialförsäkringsmål och skattemål samt några handläggare som är generalister. Ingen av dessa två förvaltningsrätter har dock specialiserade domare. Vid

⁸⁸ Se avsnitt 4.1 om förvaltningsrättsreformen.

⁸⁹ Förvaltningsrätten i Falun har även specialiserad beredningsorganisation för mål enligt lagen om offentlig upphandling. Stockholm och Göteborg förvaltningsrätt har även specialisering för migrationsmål genom egna migrationsdomstolar.

⁹⁰ Intervju med Förvaltningsrätten i Falun 2013-11-19 samt Förvaltningsrätten i Uppsala 2013-11-22.

⁹¹ Uppgift från Förvaltningsrätten i Uppsala i samband med faktagranskning.

Förvaltningsrätten i Stockholm, som är den största förvaltningsrätten, finns specialisering både på avdelningsnivå och till viss del också på enhetsnivå inom avdelningen. Handläggare arbetar under längre perioder koncentrerat med ett fåtal måltyp, till exempel socialförsäkringsmål. Domarna roterar mellan enheterna vart tredje eller fjärde år. Tre av dessa förvaltningsrätter uppger att det finns en möjlighet för de olika enheterna att avhjälpa målavverkning mellan enheterna.

Riksrevisionen konstaterar att specialiseringen ser olika ut och att en alltför långtgående specialisering riskerar att minska flexibiliteten och därmed ett effektivt utnyttjande av resurserna.

4.5 Fokus i uppföljningen ligger främst på gamla mål

Som Riksrevisionen har visat leder en ökning av balanserna till längre liggstider, vilket i sin tur medför längre handläggningstider. Det är därför viktigt att kontinuerligt följa upp utvecklingen av bland annat balansläget vid domstolen. I granskningen har vi undersökt hur förvaltningsrätternas uppföljning ser ut, dels genom intervjuer med ledningarna och dels genom granskning av förvaltningsrätternas verksamhetsplaner.⁹²

Av intervjuerna framgår att det finns skillnader i vad domstolarna följer upp, hur ofta och på vilken nivå. Fokus för fyra av förvaltningsrätterna verkar framför allt ligga på målens åldersstruktur och att mål inte ska bli för gamla. Samtliga förvaltningsrätter tar dock även fram listor och statistik över balanser och handläggningstider. Det är olika hur ofta uppföljningen sker. Det kan ske på veckobasis, månadsbasis och även varje kvartal eller tertial, beroende på om uppföljningen sker på enhet, avdelning eller på lagmansnivå. Riksrevisionen har inte funnit något direkt mönster mellan handläggningstider och hur målen följs upp.

Granskningen av verksamhetsplanerna visar att majoriteten av de granskade förvaltningsrätterna har satt upp verksamhetsmål för hur många mål de ska avgöra under året samt vilka övriga interna aktiviteter som ska genomföras för att effektivisera handläggningen. Fokus ligger på att nå regeringens verksamhetsmål på sex månader.

Två förvaltningsrätter har även satt individuella mål för hur många mål som handläggare ska sätta upp. En förvaltningsrätt har satt upp individuella mål för hur många mål som en domare förväntas avgöra. De förvaltningsrätter som valt att inte ha individuella mål menar att det är svårt att sätta upp sådana mål eftersom måltypernas komplexitet skiljer sig mycket åt. Några menar också

⁹² Undersökningen omfattar de sex förvaltningsrätter som ingått i aktstudien.

att individuella mål kan leda till ”pinnjakt” och stress. Däremot tar samtliga enhetschefer upp medarbetarnas individuella prestation i medarbetarsamtal.

4.6 Flera yttre faktorer påverkar också effektiviteten

Riksrevisionen har på en övergripande nivå undersökt om det finns hinder för en effektiv handläggning som ligger utanför förvaltningsrätternas kontroll eller som förvaltningsrätterna har svårt att styra över.

4.6.1 *Hög personalomsättning påverkar effektiviteten*

I Domstolsverkets årsredovisning för 2012 tas personalomsättningen upp som en av de viktigaste orsakerna till att förvaltningsrätterna inte uppnådde regeringens verksamhetsmål under året. Intervjuade förvaltningsrätter framhåller personalomsättningen i handläggargruppen som särskilt problematiskt.⁹³ I Riksrevisionens intervjuer uppger fem av sex förvaltningsrätter att de har problem med hög personalomsättning bland handläggarna. Flera menar att detta påverkar måluppfyllelsen genom det kompetenstapp det innebär att behöva rekrytera nya handläggare.

Många av de handläggare som arbetar på förvaltningsrätterna är attraktiva på arbetsmarknaden och rekryteras i stor utsträckning av andra statliga myndigheter, enligt intervjuer med förvaltningsrätterna. Flera förvaltningsrätter menar att löneläget är en bidragande orsak till att de har svårt att behålla handläggarna. Två av förvaltningsrätterna påpekar vikten av att göra handläggjarrollen mer attraktiv, till exempel genom möjligheten att kunna specialisera sig. En förvaltningsrätt menar också att det borde finnas fler utbildningsmöjligheter för handläggarna, till exempel genom Domstolsakademien.

4.6.2 *Förvaltningsrätterna hanterar ett stort antal måltyp*

Vid förvaltningsrätterna hanteras mer än 500 olika måltyp. Utöver de tre stora grupperna socialförsäkringsmål, skattemål och mål enligt socialtjänstlagen får förvaltningsrätterna också hantera så kallade förtursmål. Exempel på förtursmål är LVU-mål (mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga), LVM-mål (mål enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall) och mål som handlar om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. Enligt våra intervjuer tar det mycket tid för domstolarna att hantera förtursmålen. I förvaltningsdomstolarna i Stockholm, Malmö, Göteborg och Luleå finns också migrationsdomstolar som handlägger migrationsmål.

⁹³ Årsredovisning 2012, Sveriges Domstolar.

Många av måltyperna är juridiskt komplicerade och det krävs därmed en stor bredd i kompetens vid förvaltningsrätterna för att kunna hantera alla måltyper. Särskilt för en liten förvaltningsrätt kan bredden och komplexiteten i måltyperna vara en utmaning att hantera. Frågan om vissa måltyper borde koncentreras till en eller några domstolar för att öka kompetens och kvalitet i handläggningen har tagits upp i några tidigare utredningar, till exempel i slutbetänkandet från Upphandlingsutredningen 2010.⁹⁴ Utredningen föreslår att upphandlingsmålen koncentreras till tre förvaltningsrätter samt en kammarrätt. Förutom förkortade handläggningstider menar utredningen att en sådan koncentration skulle leda till att rättspraxisen inom området skulle bli mera enhetlig och förutsebar.

Vi har i granskningen diskuterat frågan om koncentration av vissa måltyper till färre domstolar skulle kunna öka effektiviteten vid förvaltningsrätterna. Flera förvaltningsrätter menar att det skulle leda till att det blir svårare att rekrytera till de förvaltningsrätter som inte är specialiserade. Domstolsverket delar denna uppfattning men ser också en potentiell effektiviseringsvinst genom att ökad koncentration skulle leda till ökad kompetens och snabbhet i avgörandet. Domstolsverket framhåller också att en koncentration av vissa måltyper till några förvaltningsrätter kan leda till att målunderlaget för någon eller några av övriga förvaltningsrätter minskar i sådan grad att man måste överväga nya sammanslagningar.⁹⁵

4.6.3 *Inflödet av mål är ryckigt och kan vara svårt att förutse*

Förvaltningsrätterna styr inte själva över inflödet av mål, utan behöver ha beredskap för att inflödet av olika måltyper snabbt kan gå upp eller ned. Flera förvaltningsrätter har i granskningen tagit upp det ryckiga och svårförutsägbara inflödet av mål som ett av de största hindren för en effektiv handläggning. Politiska beslut eller reformer kan relativt snabbt påverka målinströmningen till förvaltningsrätterna. Förvaltningsrätterna hade till exempel inte förutsett den stora inströmning av socialförsäkringsmål som kom 2010 och som följde på de ändringar som genomfördes inom socialförsäkringsområdet 2008. Detta ledde i sin tur till att balanserna snabbt steg vid förvaltningsrätterna åren därefter.

Domstolsverket har ett övergripande ansvar för att ta fram prognoser för inkommande mål till förvaltningsrätterna. Efter den stora ökningen av socialförsäkringsmål inleddes ett samarbete med Försäkringskassan för att bättre kunna förutspå kommande inflöde av socialförsäkringsmål.⁹⁶ Sedan 2011 har Domstolsverket ett etablerat informationsutbyte med Försäkringskassan, där Domstolsverket bland annat får prognoser för inkomna omprövningar hos

⁹⁴ SOU 2013:12 *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*.

⁹⁵ Intervju med Domstolsverkets generaldirektör, 2013-11-14.

⁹⁶ Intervju med Domstolsverket 2013-11-12.

Försäkringskassan. Utifrån detta underlag gör Domstolsverket prognoser över inkomna socialförsäkringsmål till förvaltningsrätterna.

Domstolsverkets prognos för målinströmning av socialförsäkringsmål för 2013 var att det skulle inkomma cirka 15 000 socialförsäkringsmål. Utfallet för 2013 visades sig dock bli dryga 12 000, det vill säga 3 000 mål eller 20 procent färre än prognosticerat.⁹⁷

Prognosen för mål enligt socialtjänstlagen, som både antals- och andelsmässigt utgör en stor andel av de inkommande målen på förvaltningsrätterna, baseras framför allt på utvecklingen av konjunkturen och arbetslösheten. För 2013 var prognosen att inkomna mål enligt socialtjänstlagen skulle vara 25 500 stycken. Utfallet för 2013 var drygt 26 000 mål, vilket betyder att prognosen för dessa mål stämde ganska väl.⁹⁸

4.6.4 Begränsade möjligheter för förvaltningsrätterna att avlasta varandra

Inom förvaltningsprocessen finns det flera regler som bestämmer vilken domstol som är behörig att pröva ett enskilt mål, så kallade forumregler.⁹⁹ Möjligheterna att överlämna mål mellan förvaltningsrätterna är i dag begränsade.¹⁰⁰

Lagstiftningen är utformad utifrån att detta kan ske i enskilda fall och inte utifrån att domstolar till exempel ska kunna avlasta varandra vid arbetstoppar.

Regeringen har under 2013 gett en särskild utredare i uppdrag att bland annat överväga behovet av att utöka möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar.¹⁰¹ Av direktiven till utredningen framgår att reglerna om överlämnande av mål från en behörig domstol kan behöva göras mer generösa, bland annat för att en domstol med för tillfället ledig kapacitet ska kunna avlasta en domstol där det råder hög arbetsbelastning. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2014.¹⁰²

Riksrevisionen konstaterar att en viss hjälp med målavarbetning har kunnat genomföras på några förvaltningsrätter. Under 2011 och 2012 hjälpte till exempel Förvaltningsrätten i Växjö två andra förvaltningsrätter att avgöra 450 mål. Målen överlämnades dock inte utan Förvaltningsrätten i Växjö fick förordnande att döma i de andra förvaltningsrätternas namn. De nämndemän

⁹⁷ *Prognoser för måltillströmning 2013-2016*, Domstolsverket 2013. Siffrorna för 2013 baseras på underlag från Domstolsverket skickade via e-brev 2014-01-16.

⁹⁸ *Prognoser för måltillströmning 2013-2016*, Domstolsverket 2013.

⁹⁹ Förvaltningsprocesslag (1971:291).

¹⁰⁰ 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

¹⁰¹ Kommittédirektiv 2013:49

¹⁰² Se även kapitel 2 för en närmare beskrivning av detta uppdrag.

som deltog vid avgörandena tillhörde respektive domstols områden och reste till Förvaltningsrätten i Växjö i samband med att målen skulle föredras.

En anledning till att Förvaltningsrätten i Växjö tog detta initiativ var att domstolen vid tillfället hade en överkapacitet av rådmän och ville undvika en övertalighet. En ökning av den egna målinströmningen under andra halvan av 2012 gjorde att man inte längre hade resurser att döma åt andra domstolar.

4.7 Sammanfattande iakttagelser

- Riksrevisionens aktstudie visar att handläggningstiden i huvudsak består av liggtid för samtliga granskade måltyper vid samtliga sex förvaltningsrätter. För undersökta socialförsäkringsmål är liggtiden i snitt drygt 70 procent av den totala handläggningstiden. För målen om ekonomiskt bistånd utgör liggtiden i snitt knappt 60 procent av handläggningstiden.
- Den aktiva handläggningstiden består framför allt av den kommunikering som förvaltningsrätterna bedriver med parterna i målen. Kommunikering tenderar att öka handläggningstiden för två av de måltyper vi har granskat.
- Det saknas en samsyn mellan förvaltningsrätterna om när mål behöver kommuniceras. För mål om sjuk- och aktivitetsersättning varierar till exempel förvaltningsrätternas kommuniceringsgrad mellan 27 procent och 94 procent av målen. Det skiljer sig också mellan förvaltningsrätterna när det gäller vilken eller vilka parter som kommuniceras.
- De viktigaste orsakerna till bristande samsyn om kommunikering uppges vara kultur och tradition på respektive förvaltningsrätt samt olika syn på Försäkringskassan.
- Samtliga förvaltningsrätter delar upp handläggningens olika moment på flera handläggare och domare, vilket leder till att fler behöver sätta sig in i målet jämfört med om handläggningen hade varit fördelat på färre personer.
- Beredningsorganisationerna skiljer sig åt mellan förvaltningsrätterna i granskningen. Några förvaltningsrätter arbetar i ökad utsträckning med mer samlade kvalificerade bedömningar av målen när de kommer in.
- Det är inte ovanligt kommunikering återupptas efter att målet bedömts klart för avgörande. Handläggningstiden riskera därmed att förlängas.
- Samtliga förvaltningsrätter är specialiserade, men för långtgående specialisering riskerar att minska flexibiliteten.
- Majoriteten av de granskade förvaltningsrätterna följer upp balanser av oavgjorda mål men fokus i uppföljningen tycks framför allt inriktas på gamla mål.

- Det finns faktorer som kan påverka effektiviteten som helt eller delvis ligger utanför förvaltningsrätternas kontroll. Hög personalomsättning av handläggare uppges vara ett problem för många förvaltningsrätter. Ett svårförutsägbart och ryckigt inflöde av mål försvårar planering och Domstolsverkets prognoser stämmer inte alltid. Det finns dessutom begränsade möjligheter för förvaltningsrätterna att avlasta varandra genom att överlämna mål.

5 Information och bemötande gentemot enskild

För att en enskild ska kunna förstå och hantera överklagandeprocessen är det viktigt att få relevant, begriplig och tillräcklig information samt ett gott bemötande. En annan utgångspunkt i granskningen är att handläggningen ska vara förutsebar, vilket till exempel innebär att en enskild ska kunna få besked om handläggningstid för sitt ärende.

Riksrevisionen har granskat vilken information som ges till den som ansöker om sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning eller ekonomiskt bistånd, från det att personen begär omprövning av och överklagar beslutet till att han eller hon får en dom i förvaltningsrätten. Vi har även genomfört en undersökning där vi frågat enskilda som överklagat ett beslut hur de upplevde information och bemötande i förvaltningsrätten.

5.1 Fokus på information och bemötande hos Försäkringskassan och i kommunerna

Riksrevisionen har granskat vilken information som Försäkringskassan och kommunerna ger till den enskilde som begär omprövning av och överklagar ett beslut.

5.1.1 Försäkringskassan

Försäkringskassan har som målsättning att verksamheten ska präglas av en god service och en hög kvalitet i tillämpningen av socialförsäkringen, så att rätt person får rätt ersättning i tid. Försäkringskassan ska anpassa kontakterna till kundernas behov, det ska vara lätt att komma i kontakt med Försäkringskassan och språket som används i informationen ska vara begripligt.

Försäkringskassan genomför årligen kundundersökningar. Resultaten för 2012 visar, enligt Försäkringskassan, att betyget när det gäller bemötande ligger på en hög nivå och att det varit relativt konstant sedan 2008.¹⁰³

¹⁰³ Försäkringskassans årsredovisning 2012.

Information ges om beräknad handläggningstid

Vid begäran om omprövning av ett avslagsbeslut skickar Försäkringskassan ut ett brev med information om att begäran om omprövning mottagits samt beräknad handläggningstid, vid det fall handläggningen beräknas ta mer än en vecka.¹⁰⁴ Brevet är standardiserat med några förvalda stycken med information om beräknad handläggningstid, där handläggaren väljer det stycke som passar bäst för det aktuella ärendet. Det framgår även av brevet att ett ärende kan komma att ta längre tid att handlägga om ärendet behöver kompletteras eller utredas.¹⁰⁵

Vid överklagande av ett omprövningsbeslut ska det numera, enligt uppgift från Försäkringskassan, vara rutin att myndigheten skickar ett bekräftelsebrev till den som överklagat.¹⁰⁶ Brevet innehåller dels en bekräftelse om att överklagandet mottagits, och dels information om vilken förvaltningsrätt som kommer att handlägga ärendet. Brevet innehåller dessutom information om att beslutet som den försäkrade fått från Försäkringskassan gäller till dess att beslutet eventuellt ändras av förvaltningsrätten. Av brevet framgår även att den försäkrade ska vända sig till förvaltningsrätten vid frågor.¹⁰⁷

5.1.2 Kommunerna

Av Socialstyrelsens handbok för handläggning och dokumentation inom socialtjänsten framgår bland annat vikten av att en enskild informeras om vad en utredning av det egna ärendet innebär och vilka regler som styr utredningsarbetet.¹⁰⁸ Socialstyrelsen understryker också betydelsen av att den enskilde informeras om sina rättigheter under ärendets handläggning, till exempel rätten att ta del av och yttra sig över utredningen innan beslut och möjligheten att överklaga ett avslagsbeslut.

Andelen kommuner som under de senaste två åren har genomfört en klientundersökning inom verksamheten med ekonomiskt bistånd har ökat.¹⁰⁹ Samtliga fem kommuner¹¹⁰ som Riksrevisionen har intervjuat under granskningen genomför med viss regelbundenhet brukarundersökningar, huvudsakligen genom att en enkät delas ut till besökare på socialkontoret.

¹⁰⁴ Intervjuer med Försäkringskassans omprövningsenheter i Stockholm respektive Göteborg, 2013-02-06 respektive 2013-06-19.

¹⁰⁵ Exempel på blankett (daterad 2013-06-18) har inhämtats från Försäkringskassans omprövningsenhet i Göteborg.

¹⁰⁶ 2 e-postbrev från Försäkringskassan daterade 2013-09-13.

¹⁰⁷ Exempel på bekräftelsebrev (daterat 2013-09-13) har via e-post inhämtats från Försäkringskassans omprövningsenhet i Göteborg.

¹⁰⁸ Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, Socialstyrelsen 2010.

¹⁰⁹ Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2013, Socialstyrelsen.

¹¹⁰ De fem kommunerna är Stockholm, Göteborg, Växjö, Umeå och Borlänge.

Kommunerna menar att resultaten överlag är positiva när det gäller information och bemötande.

Rikligt med information till den som söker ekonomiskt bistånd

Enligt företrädare för de fem kommuner som vi har intervjuat ges information både inledningsvis när en enskild ansöker om ekonomiskt bistånd och vid avslag. Informationen ges alltid skriftligt men ofta även muntligt i samband med avslag på ansökan. Flera kommuner har också sagt att de vid behov hjälper till med överklagande av beslutet. En kommun har lyft fram att det från sökande ibland upplevs som att det ges *för* mycket information, framför allt i samband med ett avslag, och att det är en utmaning att ge den information man är skyldig att ge och samtidigt se till att mottagaren verkligen tar till sig informationen, exempelvis om möjligheten att överklaga.

JO får enligt uppgift en del klagomål från enskilda som handlar om brister i information i samband med handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd. Enligt JO har dock kommunerna generellt sett tillfredsställande rutiner för att lämna information om möjligheten att klaga på beslut om ekonomiskt bistånd.¹¹¹

Flera kommuner berättar att det är en utmaning att ge information till personer med annat språk än svenska som modersmål. Det finns informationsmaterial på många olika språk och tolk används i den muntliga kommunikationen, men det handlar också om att mottagaren ska förstå och acceptera processen. Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) framhåller att det ligger en stor utmaning i hur kommunerna ska kommunicera med dem som söker ekonomiskt bistånd och har bristande kunskaper i svenska språket.¹¹²

5.2 Klagande får lite information under processen i förvaltningsrätt

*Jag fick ingen information alls, det hade underlättat.*¹¹³

Förvaltningsrätterna ger mycket lite information till den klagande under den tid målet handläggs, till skillnad från Försäkringskassan och kommunerna. Ingen av de förvaltningsrätter som Riksrevisionen intervjuat skickar ut en bekräftelse på att överklagandet mottagits och det ges heller inte någon information om till exempel beräknad handläggningstid.

¹¹¹ Intervju med tjänstemän vid JO 2013-05-14.

¹¹² Intervju med SKL 2013-05-22.

¹¹³ Citat från de öppna svaren i Riksrevisionens telefonintervjuundersökning.

5.2.1 Riksrevisionens telefonintervjuundersökning

Riksrevisionen har genomfört en telefonintervjuundersökning till 350 personer som fick en dom i sitt mål under maj eller juni 2013. Av dessa har 300 haft ett mål om sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning och 50 personer ett mål om ekonomiskt bistånd. Svarefrekvensen för gruppen med mål om sjukpenning eller sjuk- aktivitetsersättning är drygt 36 procent. De 50 svaren från personer som överklagat ekonomiskt bistånd ska betraktas som exempel.¹¹⁴ Samtliga förvaltningsrätter ingick i urvalet.

Bakgrund om de som svarat på enkäten

Av de svarande som överklagat ett beslut om sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning var 205 kvinnor och 95 män. Av de svarande var 60 procent 50 år eller äldre och drygt 20 procent var under 40 år. Nästan hälften av intervjupersonerna har gymnasial utbildning som högsta avslutade utbildning, dryga 30 procent hade högskoleutbildning och nära 20 procent grundskoleutbildning. Av dem som överklagat ett beslut om ekonomiskt bistånd var 25 kvinnor och 25 män och hälften var under 40 år. Utbildningsgraden var något lägre i denna grupp.

I enkäten har vi även frågat om intervjupersonen haft ett ombud. Cirka en tredjedel (97 personer) med socialförsäkringsmål har haft ett ombud, varav 51 personer haft ett juridiskt ombud och övriga 46 ett annat ombud (till exempel en anhörig, bekant, god man etc). För dem med mål om ekonomiskt bistånd (50 personer) hade 2 personer haft juridiskt ombud och 8 personer annat ombud.

För att få en bättre förståelse för den kontext som intervjupersonen befann sig i samband med processen i förvaltningsrätt efterfrågades om personen tidigare överklagat ett beslut till förvaltningsrätten. Cirka en tredjedel, 95 personer, av dem som haft ett socialförsäkringsmål i förvaltningsrätten hade tidigare erfarenhet av att ha överklagat ett beslut. Motsvarande för dem med ekonomiskt bistånd var 20 personer.

Vi var också intresserade av att få reda på om förvaltningsrätten varit i kontakt med den klagande genom att denna blivit ombedd att komplettera sitt ärende eller fått möjlighet att yttra sig. Av dem med socialförsäkringsmål svarade drygt 50 procent nej, nära 40 procent svarade ja och övriga visste inte/var tveksamma. En något högre andel svarade ja bland dem med mål om ekonomiskt bistånd.

¹¹⁴ För mer information om undersökningen, till exempel urval och formulär, se bilaga 1 och 3.

5.2.2 *Klagande vill ha mer information från förvaltningsrätten*

*Stor brist på information. Jag visste till exempel inte ens om min överklagan kommit fram.*¹¹⁵

Av de förvaltningsrätter som Riksrevisionen intervjuat skickar ingen ut information i form av till exempel ett bekräftelsebrev i samband med att överklagandet inkommer till domstolen.

Några domstolar skickar dock ut brev med information om förenklad delgivning i samband med att överklagandet kommer in till domstolen. Brevet beskriver endast hur domstolen kommer att skicka handlingar till den klagande, och det finns ingen ytterligare information om till exempel hur processen i förvaltningsrätt går till. Samtidigt innebär detta att den klagande får ett livstecken från domstolen.

Det har i samband med intervjuer under granskningen framförts till Riksrevisionen att brevet med information om förenklad delgivning kan vara svår för en enskild att förstå. Till exempel kan den klagande tro att den måste agera med anledning av brevet eller att den missat något i sitt ärende. I enkäten uppgav en övervägande majoritet, nära 60 procent, av gruppen med socialförsäkringsmål och drygt hälften av dem med mål om ekonomiskt bistånd, att de fått information om förenklad delgivning. En relativt stor andel svarade att de inte visste om de fått detta brev eller inte.

Av gruppen med socialförsäkringsmål svarade 30 procent att det var svårt eller ganska svårt att förstå informationen, men samtidigt svarade hälften att det var lätt eller ganska lätt. Av gruppen med mål om ekonomiskt bistånd svarade hälften att det var svårt eller ganska svårt.

Svårigheter att få information i samband med överklagandet

Ingen information skickas ut i samband med att överklagandet kommer in till förvaltningsrätten. Riksrevisionen har därför frågat intervjupersonerna hur lätt eller svårt det var att få reda på vissa mer eller mindre grundläggande uppgifter om det egna ärendet i samband med att överklagandet inkommit till förvaltningsrätten. I nedanstående tabell redovisas frågorna och svaren för gruppen med socialförsäkringsmål.

¹¹⁵ Citat från de öppna svaren i Riksrevisionens telefonintervjuundersökning.

Tabell 5.1 Uppfattning om information i samband med överklagandet för gruppen med socialförsäkringsmål, antal och andelar

Hur lätt eller svårt tycker du att det var att få reda på...	Antal	Andel (procent)
<i>...vilken förvaltningsrätt som skulle handlägga ditt ärende?</i>		
Lätt	98	33 %
Ganska lätt	44	15 %
Varken eller	40	13 %
Ganska svårt	27	9 %
Svårt	66	22 %
Vet ej/tveksam	25	8 %
Total	300	100 %
<i>...att förvaltningsrätten mottagit din överklagan?</i>		
Lätt	122	41 %
Ganska lätt	29	10 %
Varken eller	45	15 %
Ganska svårt	24	8 %
Svårt	46	15 %
Vet ej/tveksam	34	11 %
Total	300	100 %
<i>...kontaktuppgifter till domstolen?</i>		
Lätt	88	29 %
Ganska lätt	38	13 %
Varken eller	44	15 %
Ganska svårt	20	7 %
Svårt	56	19 %
Vet ej/tveksam	54	18 %
Total	300	100 %

Hur lätt eller svårt tycker du att det var att få reda på...	Antal	Andel (procent)
<i>...hur lång tid handläggningen av ditt ärende förväntades ta?</i>		
Lätt	30	10 %
Ganska lätt	15	5 %
Varken eller	33	11 %
Ganska svårt	30	10 %
Svårt	144	48 %
Vet ej/tveksam	48	16 %
Total	300	100 %
<i>...vad som förväntades av dig under processens gång?</i>		
Lätt	30	10 %
Ganska lätt	18	6 %
Varken eller	58	19 %
Ganska svårt	30	10 %
Svårt	113	38 %
Vet ej/tveksam	51	17 %
Total	300	100 %

Källa: Riksrevisionens telefonintervjuundersökning

Att få reda på vilken förvaltningsrätt som handlägger ens ärende och att överklagandet har mottagits, kan betraktas som grundläggande information. Drygt 30 procent av gruppen med socialförsäkringsmål tyckte att det var svårt eller ganska svårt att få reda på vilken förvaltningsrätt som skulle handlägga ärendet. Knappt en fjärdedel uppgav att det var svårt eller ganska svårt att få reda på att överklagandet mottagits av förvaltningsrätten.

Bland de intervjuade som överklagat ett beslut om ekonomiskt bistånd var bilden densamma. En tredjedel av dem med ekonomiskt bistånd uppgav till exempel att de tyckte att det var svårt eller ganska svårt att få reda på vilken förvaltningsrätt som skulle handlägga ärendet.

Nästan hälften, 48 procent, i gruppen med socialförsäkringsmål uppgav att det var svårt eller ganska svårt att få reda på vad som förväntades av den klagande under processens gång. En nästan lika stor andel av dem med ekonomiskt bistånd har också uppgett detta.

Det som framför allt upplevdes som svårt att få reda på var hur lång tid handläggningen förväntades ta. Av dem med socialförsäkringsmål tyckte 58 procent att det var svårt eller ganska svårt att få reda på när de kunde räkna med en dom i målet. Relativt få har svarat att det varit lätt eller ganska lätt att ta reda på dessa saker.

Drygt 65 procent av dem med socialförsäkringsmål svarade att det hade underlättat i stor eller ganska stor utsträckning att få skriftlig information om ovanstående i samband med att processen startade. Drygt hälften av gruppen med mål om ekonomiskt bistånd tyckte att det hade underlättat att få skriftlig information av förvaltningsrätten.

Analysen visar att det inte upplevs lättare för personer med tidigare erfarenhet av att överklaga, att få reda på vilken förvaltningsrätt som skulle handlägga ärendet. Det uppfattades inte heller lättare att få reda på vad som förväntades av den enskilde under processens gång. Det är till och med en högre andel i gruppen med tidigare erfarenhet som ansåg att det var svårt att veta vad som förväntades, jämfört med dem utan tidigare erfarenhet. Intervjupersonerna med mål om ekonomiskt bistånd följer samma mönster.

Resultatet visar också att utbildningsgraden inte påverkar uppfattningen i särskilt stor utsträckning. Till exempel ansåg strax över hälften av dem med högskoleutbildning inom socialförsäkringsgruppen att det var svårt eller ganska svårt att få reda på vad som förväntades under processens gång. Motsvarande andel för dem med grundskoleutbildning var 59 procent.

Brister under själva processen

Intervjupersonerna fick också möjlighet att framföra övriga synpunkter på förvaltningsrättens handläggning av ärendet. Svaren kategoriserades i ett antal förvalda alternativ. Svaren från gruppen med socialförsäkringsmål fördelades på följande sätt:

Tabell 5.2 Övriga synpunkter från gruppen med socialförsäkringsmål, antal och andel.¹¹⁶

	Antal	Andel (procent)
Det tog för lång tid att avgöra ärendet	154	65 %
Respondenten fick aldrig möjlighet att inkomma med kompletterande underlag	56	24 %
Det var svårt att få besked om hur det gick med ärendet	82	35 %
Informationen (både muntlig och skriftlig) från förvaltningsrätten var svår att förstå	64	27 %
Annat	126	53 %
Total	237	

Källa: Riksrevisionens telefonintervjuundersökning

Som framgår av tabellen är det framför allt synpunkter om att handläggningstiden är för lång som tas upp av dem som svarat. Nära två tredjedelar hade synpunkter om detta. Detta stämmer också överens med resultatet av Brottsförebyggande rådets (Brå) intervjuundersökning, där synpunkter på den långa handläggningstiden framkommer i flera sammanhang under intervjuerna och enligt Brå tycks vara "en av de mer påtagliga erfarenheterna av förvaltningsrätten".¹¹⁷ Även i de svar som kategoriserats som "annat" kretsar många svar kring den långa handläggningstiden och konsekvenser av denna (mer om konsekvenser redovisas i avsnitt 4.5 nedan). Det är också relativt många i socialförsäkringsgruppen, 82 personer eller 35 procent, som tycker att det var svårt att få besked om hur det gick i ärendet.

5.2.3 Förvaltningsrätterna är delvis medvetna om bristerna

De intervjuade förvaltningsrätterna är i stort sett överens om att det finns ett behov av mer information till de klagande. Flera förvaltningsrätter har framfört att det skulle kunna gå ut någon form av informationsbrev i samband med att överklagandet kommer in till domstolen och att informationen kunde inkludera beräknad handläggningstid. En förvaltningsrätt har framfört att de för några år sedan diskuterade möjligheten att skicka informationsbrev till klagande i samband med överklagandet. Projektet genomfördes dock inte eftersom kansliet ansåg att det skulle leda till för mycket administration samt att förvaltningsrätten hade svårigheter att utforma informationen i brevet. Till exempel var det svårt att utforma informationen om möjligheten att begära

¹¹⁶ De svarande kan ha lämnat synpunkter som kategoriserats på flera svarsalternativ, vilket gör att antal svar per delfråga inte summerar till antal svarande.

¹¹⁷ *Bemötande i domstol*, Rapport 2013:11, Brå, s 59. Se kapitel 2 för mer information om denna undersökning.

mundlig förhandling. Tre av de intervjuade förvaltningsrätterna menar att det borde vara en uppgift för Domstolsverket att ta fram ett informationsbrev som kan skickas ut i samband med att överklagandet kommer in.

Förvaltningsrätterna är försiktiga i bedömningen av beräknad handläggningstid

I samband med aktstudien kunde vi se att det inte var ovanligt att klagande hade hört av sig till förvaltningsrätten för att fråga när målet skulle avgöras. Svaren som gavs varierade mellan förvaltningsrätterna. En förvaltningsrätt uppgav till exempel att de inte kunde ge besked om detta och en uppgav den genomsnittliga handläggningstiden just då för den aktuella måltypen.

I intervjuerna betonar flera av förvaltningsrätterna att man bör vara försiktig med utfästelser om hur lång tid målet kommer att ta, eftersom det är svårt att veta om de klarar att hålla beräknad handläggningstid. De flesta har ändå uppgett att de ger någon typ av indikation om hur lång tid det kommer att ta, oftast med utgångspunkt i den genomsnittliga handläggningstiden.

Klagandes kontakt med förvaltningsrätten

På de förvaltningsrätter som Riksrevisionen besökt är det i huvudsak domstolssekreterarna som tar emot och besvarar samtal från klagande om pågående mål. I andra hand är det en handläggare. Enligt Brå upplevde intervjupersonerna i deras studie, att kontakten med förvaltningsrätten var korthuggen och informationslös och att domstolssekreteraren inte kan säga så mycket om ärendet.¹¹⁸ En generell iakttagelse som Riksrevisionen gör baserat på både aktstudie och uppföljande intervjuer, är att ledningen inte alltid tycks vara insatt i omfattningen av de frågor som kommer in till förvaltningsrätten via främst telefonsamtal från klagande.

5.3 Långa handläggningstider och brister i information får negativa konsekvenser för många klagande

Vi har i kapitel 3 och i ovanstående avsnitt kunnat konstatera att handläggningstiderna ofta är och upplevs som långa och att det går ut lite information till den klagande. Riksrevisionen har undersökt vilka konsekvenser detta kan få för den klagande både för försörjningen och för förståelsen för processen.

¹¹⁸ Intervju med Brå 2013-08-22.

5.3.1 *Många klagande har reducerad försörjning under tiden då målet handläggs*

Handläggningstiden var lång och fick stora konsekvenser ekonomiskt för mig.¹¹⁹

De måltyper som ingår i Riksrevisionens granskning tillhör de vanligaste bland förvaltningsrätternas mål, och rör ofta den enskildes försörjning och privatekonomi. Det är därför viktigt för de klagande att förvaltningsrätten avgör målet så snart som möjligt, oavsett om förvaltningsrätten bifaller överklagandet eller inte. Avsnitt 5.2.2 visade att många upplevde det som svårt att få reda på hur lång tid handläggningen förväntades ta. Konsekvensen av brister i information om handläggningstid kan bli att den klagande får svårare att planera sin ekonomi och försörjning.

Riksrevisionen har frågat intervjupersonerna om hur de försörjde sig under tiden då förvaltningsrätten handlade överklagandet. Resultatet redovisas i tabell 5.3 nedan.

Tabell 5.3 Den klagandes försörjning under tiden då förvaltningsrätten handlade överklagandet för gruppen med socialförsäkringsmål, antal och andel

	Antal	Andel (procent)
<i>Hade en reducerad egen försörjning under tiden ärendet pågick</i>		
Ja	229	76 %
Nej	67	22%
Vet ej	4	1 %
Total	300	100 %
<i>Blev helt eller delvis försörjd av någon anhörig under tiden ärendet pågick</i>		
Ja	172	57 %
Nej	124	41 %
Vet ej	4	1 %
Total	300	100 %

¹¹⁹ Citat från de öppna svaren i Riksrevisionens telefonintervjuundersökning.

	Antal	Andel (procent)
<i>Fick ta av sina besparingar</i>		
Ja	194	65 %
Nej	98	33 %
Vet ej	8	3 %
Total	300	100 %
<i>Fick sälja personliga ägodelar</i>		
Ja	92	31 %
Nej	202	67 %
Vet ej	6	2 %
Total	300	100 %
<i>Fick låna pengar under tiden ärendet pågick</i>		
Ja	132	44 %
Nej	165	55 %
Vet ej	3	1 %
Total	300	100 %

Källa: Riksrevisionens telefonintervjuundersökning

Tre fjärdedelar av personerna i socialförsäkringsgruppen uppgav att de haft en reducerad egen försörjning under tiden då ärendet handlades i förvaltningsrätten. De flesta, 65 procent, uppgav att de har fått ta av sina besparingar. Många, 57 procent, har också uppgett att de blivit helt eller delvis försörjda av någon anhörig under tiden ärendet pågick. Relativt många, 44 procent, uppgav också att de behövt låna pengar.

Fördelningen ser lite annorlunda ut för gruppen med mål om ekonomiskt bistånd. Här uppgav mer än hälften, 30 personer, att de hade en reducerad försörjning under tiden förvaltningsrätten handlade överklagandet.

Resultatet från intervjuundersökningen bekräftar den bild som har framkommit från andra håll. I Brå:s rapport framgick att många klagande lever under svåra ekonomiska omständigheter under tiden då man inväntar en dom. Enligt företrädare för LO-TCO Rättsskydd hade cirka en tredjedel av de 350 personer som företrädades av organisationen under 2012 ett akut försörjningsbehov under tiden då målet handlades i förvaltningsrätten.¹²⁰

¹²⁰ Intervju med LO-TCO Rättsskydd 2013-05-14.

5.3.2 *Brister i förståelsen av processen*

Dåligt att de inte kontaktade mig och att jag inte fick yttra mig i ärendet. Är efter mitt ärende inte så mycket klokare på förvaltningsrätten som myndighet.¹²¹

Tvåpartsprocessen är otydlig

När en enskild överklagar ett beslut till förvaltningsrätten blir myndigheten som fattat beslutet motpart till den klagande. Granskningen visar att detta inte alltid är tydligt för den som överklagat, vilket kommer till uttryck på flera sätt.

Brå lyfter i sin rapport fram att flertalet av dem som intervjuats uttrycker en osäkerhet inför hur förvaltningsrätten ska hantera det överklagade beslutet.¹²² Detta beror framför allt på att intervjupersonerna inte vet vad de ska förvänta sig av förvaltningsrätten, eftersom de saknar referensramar. Det handlar till exempel om kunskap om vem eller vilka som handlägger målet, om man skickat in tillräckligt med underlag och om det går att påverka domstolens bedömning och i så fall hur.

Flera förvaltningsrätter som Riksrevisionen intervjuat uppger att klagande inte alltid förstår förvaltningsrättsprocessen och sin egen roll i denna. Två av de kommuner som vi har intervjuat har också framfört att klagande inte alltid förstår att kommunen är motpart efter det att beslutet har överklagats.¹²³ En del tror också att kommunen och förvaltningsrätten "står på samma sida". En av kommunerna berättar även att de får många samtal om hur lång tid det ska ta att få ett avgörande från domstolen.

Även företrädare för Försäkringskassans processjuridiska enheter i Göteborg respektive Sundsvall säger att de klagande inte alltid förstår processen i förvaltningsrätten.¹²⁴ Det gäller framför allt i samband med att den klagande får möjlighet att kommentera ett yttrande från Försäkringskassan. Den klagande kan då höra av sig till Försäkringskassan och undra "vad det är för skrivelse jag har fått av dig". Den klagande tror att yttrandet är riktat till den klagande själv och inte till förvaltningsrätten. Dessutom vet inte den klagande hur yttrandet ska tolkas och vad man ska göra i samband med att man får detta. Den klagande förstår inte att vad det innebär att vara part i ett mål och vad det innebär att Försäkringskassan är motpart. Försäkringskassan får då förklara för den klagande hur handläggningen går till och att det är förvaltningsrätten som äger frågan. Yttrandet från Försäkringskassan kan också uppfattas som

¹²¹ Citat från de öppna svaren i Riksrevisionens telefonintervjuundersökning.

¹²² *Bemötande i domstol*, Rapport 2013:11, Brå, s 58.

¹²³ Intervjuer med företrädare för socialtjänsten i Göteborg 2013-06-19 och i Borlänge 2013-09-18.

¹²⁴ Intervjuer med processjuridiska enheten i Göteborg 2013-06-19 respektive i Sundsvall (via telefon) 2013-10-30.

själva domen av den enskilde. LO-TCO Rättsskydd får enligt uppgift en hel del telefonsamtal från klagande som frågar om just detta.¹²⁵

Riksrevisionen har i genomgången av akter på förvaltningsrätterna också kunnat konstatera att den klagande inte alltid förstår vad yttrandet från motparten egentligen innebär.

Klagande väntar på att bli kontaktade

Många klagande saknar referensramar när det kommer till domstolsprocessen i förvaltningsrätt. Två av de intervjuade förvaltningsrätterna framför att de har erfarenhet av att klagande väntar på att bli kallade till rättegång eller i varje fall på att bli kontaktade av domstolen. De blir förvånade när det i stället efter en tid kommer en dom via posten. Även JO har förstått av enskilda som hört av sig att de hade förväntat sig att bli kallade till muntlig förhandling, och att de sedan blir överraskade när det kommer en dom i brevlådan.¹²⁶

I Riksrevisionens telefonintervjuundersökning uppgav 24 procent av personerna i socialförsäkringsgruppen att de inte hade fått möjlighet att inkomma med kompletterande underlag till förvaltningsrätten. Det framfördes också av flera intervjupersoner i de öppna svaren i telefonintervjuundersökningen att förvaltningsrätten inte kontaktat dem och att de inte fått yttra sig.

Detta tyder på att information om hur processen går till och möjligheten för den klagande att själv skicka in underlag till förvaltningsrätten, inte når fram.

5.3.3 Domarna är inte alltid begripliga

*En person i förvaltningsrätten kunde uttrycka sig så man förstod och beskriva lite bättre hur man har kommit fram till domen.*¹²⁷

Om en klagande ska förstå hur rätten kom fram till sitt beslut är det viktigt att kunna läsa och förstå domen. Det ger också förståelse för beslutet, vilket kan vara särskilt viktigt om överklagandet inte får bifall i förvaltningsrätten. En välformulerad, begriplig dom kan möjligen också leda till en mindre benägenhet hos klagande att överklaga domen till kammarrätten.

¹²⁵ Intervju med LO-TCO Rättsskydd 2013-05-14.

¹²⁶ Intervju med tjänstemän vid JO 2013-05-14.

¹²⁷ Citat från de öppna svaren i Riksrevisionens telefonintervjuundersökning.

Var domen begriplig?

I Riksrevisionens telefonintervjuundersökning ställdes frågan om domen var skriven på ett begripligt sätt, det vill säga om intervjupersonen förstod hur förvaltningsrätten kommit fram till beslutet.

Drygt hälften av personerna i socialförsäkringsgruppen svarade att domen var skriven på ett begripligt sätt. Samtidigt uppgav 38 procent att de inte ansåg att domen var skriven på ett begripligt sätt. Samma mönster går igen bland dem vi intervjuat som haft ett mål om ekonomiskt bistånd.

Intervjupersonernas utbildning tycks inte spela någon avgörande roll för resultatet. Av dem med grundskoleutbildning har 48 procent svarat nej på frågan. Motsvarande siffra är 42 procent för dem med högskoleutbildning. Det verkar alltså inte vara lättare för den med högre utbildning att förstå domen.

Svårigheter med att förstå domen tas också upp av många av dem som lämnat övriga synpunkter. De har synpunkter på både språk och att det inte är tydligt hur förvaltningsrätten kommit fram till domslutet. I sammanhanget är det dock viktigt att påpeka att det på olika sätt framgår att flera av dessa även är missnöjda med vad förvaltningsrätten kommer fram till, det vill säga utgången i målet. Detta kan ha färgat av sig på intervjupersonernas uppfattning om domen var begriplig.

Synpunkter från professionella parter i processen

De processjuridiska enheterna på Försäkringskassan företräder Försäkringskassan i förvaltningsrätterna i samband med att ett beslut i en socialförsäkringsförmån överklagas. Vi har i intervjuer med företrädare för två av dessa enheter frågat om de anser att det är tydligt hur domstolen kommit fram till sitt beslut. Båda enheterna lyfter fram att domskrivningen har förbättrats under de senaste åren, både vad gäller språket och motiveringen. De mallar för domar som införts på förvaltningsrätterna med tydligare rubriker har också inneburit en förbättring. Samtidigt påpekar de intervjuade företrädarna för de processjuridiska enheterna att vissa domar fortfarande är väldigt omfattande och detaljerade. Enheterna är också överens om att det skiljer sig mellan domare, snarare än mellan förvaltningsrätter, i hur välformulerade domarna är.¹²⁸

LO-TCO Rättsskydd företräder klagande i processen och menar att det kan vara svårt att förstå motiveringen i domen och att domarna generellt blivit sämre på senare tid, tvärtmot Försäkringskassans uppfattning. LO-TCO Rättsskydd tror att ett skäl till detta är det fokus som förvaltningsrätterna haft på att arbeta ned höga balanser. Vidare anser LO-TCO Rättsskydd att domstolarnas egna

¹²⁸ Intervjuer med processjuridiska enheten i Göteborg 2013-06-19 respektive i Sundsvall (via telefon) 2013-10-30.

resonemang i många fall har fått mindre utrymme i domarna, medan den beskrivande texten blivit längre.¹²⁹ LO-TCO Rättsskydd menar dock att det skiljer sig mycket mellan domstolar och olika domare i detta hänseende.

JO har också framfört till Riksrevisionen att domarna i förvaltningsrätterna ofta är långa, men att själva bedömningen är kort.¹³⁰

5.3.4 *Enskilda som överklagar har inte rätt till rättshjälp*

*Jag tycker att man ska få mer detaljerad och tätare information, till exempel vilka handlingar som har kommit in och när sista dagen är att skicka in. Jag tycker att det känns som att man är beroende av att ha ett juridiskt ombud för att klara detta.*¹³¹

Rättshjälp är en social skyddslagstiftning som ska hjälpa den som inte kan få rättslig hjälp på annat sätt (till exempel genom försäkring) och ges först och främst till privatpersoner. Rätten till rättshjälp regleras i rättshjälpslagen (1996:1619) och hantering av ansökningar sker hos Rättshjälpsmyndigheten.¹³²

Rättshjälpsmyndigheten uppger i en intervju med Riksrevisionen att det är vanligt att sökande i framför allt socialförsäkringsärenden hör av sig och vill ha rättshjälp, trots att de sällan är berättigade till det. Enligt Rättshjälpsmyndigheten beviljades 1 400 ansökningar om rättshjälp under 2012. Av dessa rörde 18 socialförsäkringsärenden. Av de enskilda som ringer och e-postar frågor till Rättshjälpsmyndigheten uppskattar myndigheten att cirka tio procent rör förvaltningsrättsärenden, företrädesvis socialförsäkringsärenden.¹³³ Det finns enligt myndigheten ett mörkertal kring behovet av rättshjälp, och frågan är större än vad man i dagsläget kan mäta.¹³⁴

Som fackligt ansluten finns vissa möjligheter att få rättslig hjälp i exempelvis socialförsäkringsärenden genom framför allt LO-TCO Rättsskydd.¹³⁵ LO-TCO Rättsskydd menar att det är betydligt svårare för en enskild att klara överklagandeprocessen själv sedan det blev en tvåpartsprocess. Försäkringskassans processer förs dessutom av jurister vilket bidrar till en obalans, menar LO-TCO Rättsskydd.¹³⁶

¹²⁹ Intervju med LO-TCO Rättsskydd 2013-05-14.

¹³⁰ Intervju med tjänstemän vid JO 2013-05-14.

¹³¹ Citat från de öppna svaren i Riksrevisionens telefonintervjuundersökning.

¹³² Om ärendet redan påbörjats i en domstol, ska ansökan ske direkt till domstolen. Vid avslag på ansökan om rättshjälp kan man överklaga till Rättshjälpsnämnden, vars beslut är slutgiltigt och inte kan överklagas.

¹³³ Det finns ingen samlad statistik över frågor som inkommer till myndigheten.

¹³⁴ Telefonintervju med Rättshjälpsmyndigheten 2013-01-25.

¹³⁵ LO-TCO Rättsskydd är ett aktieföretag som ägs av LO och TCO.

¹³⁶ Intervju med LO-TCO Rättsskydd 2013-05-14.

I Riksrevisionens intervjuundersökning uppgav nära en tredjedel i gruppen med socialförsäkringsmål, 97 personer, att de haft ett ombud. Av dessa hade 51 haft ett juridiskt ombud.

Regeringen gjorde i propositionen till rättshjälpslagen bedömningen att förvaltningsdomstolarnas materiella processledning och utredningsansvar medförde att biträdesbehovet inte var detsamma som i mål vid allmän domstol.¹³⁷ Domstolsverket har dock i en utvärdering av rättshjälpslagen 2009 framfört att det kan finnas anledning att se över behovet av rättshjälp på det förvaltningsrättsliga området.¹³⁸

5.4 Domstolsverkets allmänna information har brister

Eftersom informationen till den klagande är så knapphändig under handläggningen av målet i förvaltningsrätt, är det särskilt viktigt att information som ges via framför allt webbplatsen är så tydlig och korrekt som möjligt.

Ansvar för information till enskilda är delat mellan Domstolsverket och förvaltningsrätterna. Domstolsverket ansvarar för information till den breda allmänheten och de informationskanaler som Domstolsverket använder för framför allt Sveriges Domstolars webbplats www.domstol.se samt den nyligen lanserade applikationen för smarta telefoner och läsplattor Domstolsguiden (app). Tryckt material tas fram i mycket liten utsträckning.¹³⁹

Riksrevisionen har granskat den information som finns på webbplatsen och i appen.

5.4.1 Informationen leder delvis fel

Det framgår av informationen på både webbplatsen och i appen att handläggningen i förvaltningsrätt i huvudsak är skriftlig. Däremot ges en bild av hur den skriftliga handläggningen går till som enligt Riksrevisionen riskerar att missleda den klagande. I ingressen på webbplatsens sida med information om hur ett mål i förvaltningsrätt avgörs står att "förvaltningsrätten sänder ditt överklagande vidare, tillsammans med andra handlingar i ärendet, till motparten".¹⁴⁰ I appen skriver Domstolsverket att förvaltningsrätten i de flesta fall skickar överklagandet och handlingar till den myndighet som tog beslutet.

¹³⁷ Prop. 1996/97:9.

¹³⁸ Översyn av rättshjälpslagen – ett regeringsuppdrag (DV 2009:2).

¹³⁹ Intervju med Domstolsverket 2013-11-13.

¹⁴⁰ <http://www.domstol.se/Myndighetsbeslut/Sa-avgors-mal-i-forvaltningsratten/Skriftlig-handlaggning/>, 2013-12-22.

Informationen som ges om den inledande fasen i handläggningen stämmer inte överens med hur processen går till för de måltyper som Riksrevisionen har granskat, och som utgör en stor andel av målen i förvaltningsrätterna. Enligt den aktstudie som Riksrevisionen genomfört som redovisas i kapitel 4, är det stor variation i hur stor utsträckning förvaltningsrätterna väljer att kommunicera med den myndighet som fattat grundbeslutet. Det varierar också vilken part domstolen väljer att kommunicera med.

Informationen på webbplatsen sakgranskas enligt uppgift två gånger per år.¹⁴¹ Texterna till appen har tagits fram av Domstolsverkets kommunikationsenhet. En referensgrupp med företrädare från bland annat förvaltningsrätterna fick sedan möjlighet att komma med synpunkter på texten. Texterna granskades även av jurister på Domstolsverket.¹⁴²

5.4.2 *Efterfrågan på information på andra språk*

Information på Sveriges Domstolars webbplats finns på engelska och på några av de nationella minoritetsspråken.¹⁴³ Några förvaltningsrätter har i granskningen tagit upp att det saknas information på andra språk, både på webbplatsen, i informationsblad samt i de mallar som finns i målhanteringssystemet Vera. Riksrevisionens intryck från både aktstudie och telefonintervjuundersökning är att det finns ett stort behov av information även på andra språk. Många av dem som överklagar har ett annat modersmål än svenska. Domstolsverket har inte tagit ställning till om det behövs information på ytterligare språk. Verket menar att det är en resurs- och prioriteringsfråga.¹⁴⁴

5.5 **Sveriges Domstolar har påbörjat ett arbete om bemötandefrågor**

Inom Sveriges Domstolar pågår sedan 2010 ett särskilt arbete om information och bemötande gentemot enskild, som i huvudsak bygger på förslagen i den så kallade Förtroendeutredningen från 2008 (se kap 2 för mer information om utredningen). Regeringen har gett Domstolsverket i uppdrag att ge stöd till domstolarna att ta fram strategier för bemötande, utformning av domar och mediekontakter. Domstolarna har i uppdrag att ta fram policydokument

¹⁴¹ Intervju med Domstolsverket 2013-11-13.

¹⁴² E-brev från Domstolsverket med information om appen daterat 2013-12-19.

¹⁴³ Information finns på minoritetsspråken finska, tornedalsfinska och samiska.

¹⁴⁴ Intervju med Domstolsverket 2013-11-13.

och bemötandestrategier som ska redovisas till Domstolsverket senast den 31 december 2014.¹⁴⁵

Domstolarna har med hjälp av Domstolsverket tagit fram två strategier med tillhörande handlingsplaner för bemötande respektive utformning av domar och beslut.¹⁴⁶ Domstolsverket har också tillsammans med domstolarna tagit fram handböcker för hur ett systematiskt arbete med bemötande och domskrivning enligt handlingsplanerna kan läggas upp och bedrivas.

Ett av målen med bemötandestrategin är att ”alla som deltar i en domstolsprocess ska veta vad som förväntas av dem och känna till domstolens roll och samhällsuppgift”. Ett av målen i strategin för utformning av domar och beslut är att ”de som läser en dom eller ett beslut ska förstå språket, hitta i texten och begripa domstolens resonemang”.

Av strategierna framgår bland annat ansvarsfördelningen mellan domstolarna (uppdelat på domstolschefen och medarbetarna) och Domstolsverket. Handlingsplanerna beskriver bland annat de aktiviteter som ska genomföras fram till och med 2014, varav några ligger på domstolarna och några ligger på Domstolsverket. Till exempel har domstolarna åtagit sig att genomföra brukarundersökningar och att se över domar och beslut när det gäller språklig utformning och juridisk argumentation.

Enligt Domstolsverket har tio av tolv förvaltningsrätter hittills genomfört någon typ av brukarundersökning. Den metod som förvaltningsrätterna i huvudsak har använt i sina brukarundersökningar är att kontakta presumtiva respondenter i samband med muntlig förhandling. Domstolarna ska återrapporera resultatet av brukarundersökningarna senast den 31 december 2014 och därefter ska Domstolsverket sammanställa och sprida resultatet.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Uppdrag till Domstolsverket angående strategier för Sveriges Domstolars arbete med vissa förtroendefrågor (Ju2008/10177/DOM).

¹⁴⁶ Bemötandestrategi för Sveriges Domstolar; Handlingsplan för genomförande av Sveriges Domstolars bemötandestrategi; Strategi för utformning av domar och beslut i Sveriges Domstolar; Handlingsplan för genomförande av Sveriges Domstolars strategi för utformning av domar och beslut. Samtliga daterade 2010-12-21.

¹⁴⁷ Intervju med Domstolsverket 2013-11-13.

5.6 Sammanfattande iakttagelser

- Enskilda får information om bland annat processen och beräknad handläggningstid i samband med omprövning av sitt ärende under handläggningen på Försäkringskassan och i kommunen.
- Det ges lite information till klagande i samband med processen i förvaltningsrätten. De klagande upplever framför allt att det var svårt att få reda på handläggningstiden för det egna ärendet. Flera tyckte dessutom att det var svårt att få reda på i vilken förvaltningsrätt ärendet handlades och vad som förväntades av den klagande.
- Brister i information gör det svårare för en enskild att förstå hur processen i förvaltningsrätt går till och sin egen roll i processen.
- Över hälften av intervjupersonerna i Riksrevisionens undersökning har svarat att det tog för lång tid att få en dom.
- Många klagande uppger att de hade en reducerad försörjning under tiden då målets handläggning pågick. Försörjningen skedde genom att den klagande fick ta av sina besparingar, låna pengar eller bli försörjd av någon anhörig.
- Förvaltningsrätterna verkar delvis medvetna om att informationen brister.
- Den allmänna informationen som ges via Domstolsverkets webbplats om processen i förvaltningsrätt leder delvis fel.

6 Styrning och stöd för en effektiv handläggning

Domstolarna har enligt regeringsformen en självständig ställning. Förvaltningsrätterna styrs i huvudsak genom lag och förordning. Regeringens budgettilldelning sker genom ramanslag till Sveriges Domstolar, och fördelningen till respektive domstol görs sedan av Domstolsverket. Regeringens styrning av förvaltningsrätterna sker också genom det verksamhetsmål för handläggningstider som slås fast i regleringsbrevet.

6.1 Regeringens verksamhetsmål styr i begränsad utsträckning

Av regleringsbrevet framgår att regeringens övergripande mål för domstolarna är att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Verksamhetsmålet är att 75 procent av målen i förvaltningsrätterna ska ta högst sex månader att avgöra.¹⁴⁸ Detta verksamhetsmål har funnits sedan 2007.¹⁴⁹ Respektive förvaltningsrätt ska i samråd med Domstolsverket också sätta egna verksamhetsmål i enlighet med den mallstruktur som Domstolsverket fastställer. Utöver verksamhetsmål om handläggningstid finns inte några övriga åiterrapporteringskrav för förvaltningsrätterna.

Före 2007 var verksamhetsmålen betydligt flera, dels för flera måltyper och dels på fler variabler.¹⁵⁰

Domstolsverket fick 2004 i uppdrag av regeringen att lämna förslag till hur verksamhetsmålen för domstolarna på kort och lång sikt bör vara utformade för att bli mer överskådliga och lättillämpade. I rapporten från april 2005 framförde

¹⁴⁸ Regleringsbrevet för budgetåren 2013 och 2014 avseende Sveriges Domstolar. Verksamhetsmålet gäller inte förturs- och migrationsmål.

¹⁴⁹ Verksamhetsmålet för handläggningstiden i förvaltningsrätt var något annorlunda formulerat under 2007–2012. Åren 2007 till 2010 var verksamhetsmålet att huvuddelen av målen inte bör ta längre tid än sex månader att avgöra. I regleringsbrevet för budgetåren 2011–2012 ändrades ”bör” till ”ska”. När Domstolsverket har redovisat måluppfyllelsen i årsredovisning så har tolkningen av respektive års skrivningar emellertid varit densamma som uttrycks i de senaste regleringsbrevet, nämligen att av målen i förvaltningsrätt ska 75 procent ta högst sex månader att avgöra.

¹⁵⁰ Uppdelningen för verksamhetsmål för olika måltyper gällde bland annat skattemål, socialförsäkringsmål och övriga mål. Målsättningarna för respektive måltyp gällde medianålder för avgjorda mål (månader), total balans, balanserade mål äldre än sex månader och balanserade mål äldre än tolv månader. (Se *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Domstolsverket och övriga myndigheter inom domstolsväsendet, m.m.*)

Domstolsverket att regeringen borde fastställa långsiktiga verksamhetsmål och att det skulle vara upp till varje domstol att sätta årliga verksamhetsmål. I likhet med de verksamhetsmål som då rådde föreslog Domstolsverket en uppdelning av verksamhetsmålet för målgrupperna skattemål, socialförsäkringsmål, biståndsmål och övriga mål. Enligt förslaget skulle verksamhetsmålen vara uppdelade i andel avgjorda mål för 50, 75 respektive 90 procent av målen.¹⁵¹ Regeringen valde dock att inte differentiera målet såsom Domstolsverket hade föreslagit, utan endast ha ett övergripande verksamhetsmål för samtliga måltyper.

6.1.1 *Förvaltningsrätterna uppfattar inte att regeringens verksamhetsmål styr på ett ändamålsenligt sätt*

Enligt Domstolsverket är uppfyllelsen av verksamhetsmålet regelbundet upp för diskussion med regeringen. Regeringen vill veta om det finns synpunkter på målet. Domstolsverkets uppfattning är dock att verksamhetsmålet är möjligt att nå.¹⁵²

Riksrevisionen har i granskningen frågat ledningen för de sex förvaltningsrätter som ingått i aktstudien, om deras syn på regeringens verksamhetsmål. Fem av de sex förvaltningsrätterna har synpunkter på målet och menar att det inte styr på ett ändamålsenligt sätt. Till viss del skiljer sig uppfattningen om verksamhetsmålet åt, beroende på om förvaltningsrätten har uppnått målet eller ligger längre ifrån målet.

En av förvaltningsrätterna menar att verksamhetsmålet säger för lite om hur förvaltningsrätterna fångar upp de äldsta målen. För att få en mer korrekt bild av dessa kunde verksamhetsmålet i stället kunna gälla för 90 procent av målen i stället för som nu 75 procent, och eventuellt kombineras med mål för median. Ett sådant mål ger en mer rättvisande bild av det faktiska resultatet, menar denna förvaltningsrätt. En annan förvaltningsrätt är inne på samma spår, det vill säga att det inte räcker att enbart ha mål om handläggningstider. För att processen ska effektiviseras borde målet om handläggningstider kombineras med verksamhetsmål om målens ålder. Två av förvaltningsrätterna menar att det inte finns tillräckliga resurser på domstolen för att nå verksamhetsmålet. En av dessa samt en annan förvaltningsrätt säger att de inte ser verksamhetsmålet som särskilt styrande för den egna verksamheten, utan att målet mer ska ses som en "vision" och ska tas med en "viss nypa salt".

Några av förvaltningsrätterna menar vidare att verksamhetsmålet borde kunna differentieras för de olika måltyperna, det vill säga att det sätts olika mål för handläggningstiden för olika måltyper. En förvaltningsrätt framhåller att måltyper är olika krävande och att det därför vore bra att verksamhetsmålet bröts ned på

¹⁵¹ Nya verksamhetsmål för domstolarna, diarienummer 500-2004, 2005-04-18 Domstolsverket.

¹⁵² Intervju med generaldirektören för Domstolsverket 2013-11-14.

måltyp. Samma förvaltningsrätt menar att det också skulle kunna finnas ett mål för hur lång tid det ska få ta att avsluta ett mål från det att det bedömts vara klart för avgörande. En annan förvaltningsrätt menar också att verksamhetsmålet borde differentieras, och då för skattemål, socialförsäkringsmål och biståndsmål. Denna förvaltningsrätt konstaterar att förvaltningsrätterna redan har interna målsättningar för dessa måltyper. Ytterligare en annan förvaltningsrätt är tveksam till att regeringen skulle kunna sätta bra verksamhetsmål för enskilda måltyper, men att det i så fall skulle kunna gälla socialförsäkringsmålen.

Flera förvaltningsrätter har framfört att de anser att de interna målen, som ytterst bestäms av domstolen själv, är mer styrande än regeringens verksamhetsmål.

6.2 Regeringen gör endast en samlad bedömning av domstolarnas resultat

Regeringen uttalar sig i budgetpropositionen för 2014 i första hand om den samlade bedömningen av resultatet för den dömande verksamheten (som inkluderar samtliga domstolsslåg). Regeringen skriver att resultatet för den dömande verksamheten har förbättrats under 2012 och hänvisar till att handläggningstiderna och överbalanserna har minskat samt att produktiviteten ökat jämfört med 2011. Några tydliga orsaker pekas inte ut, utan regeringen menar att resultatet troligen beror på ett antal faktorer, bland annat effektivare arbetsformer, ökade resurser och att ett flertal reformer medfört förbättrade förutsättningar för domstolarna.¹⁵³

Regeringen konstaterar samtidigt att arbetet inom Sveriges Domstolar med att hitta effektiva arbetssätt måste fortsätta och att detta också kräver ändrade förutsättningar, bland annat för det processrättsliga regelverket. Regeringen tar i samband med detta upp att förvaltningsprocessen har moderniserats och effektiviserats till följd av propositionen *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess* och att det pågår en utredning som ska ta fram ytterligare förslag för att effektivisera förvaltningsprocessen.¹⁵⁴

6.2.1 Handläggningstider tas upp på en övergripande nivå

Regeringen gör inte några riktade insatser gentemot enskilda domstolar, men regeringen tycker att det är viktigt – inte minst för enskilda medborgare – att målen avgörs inom rimlig tid. De stora variationerna i förvaltningsrätternas handläggningstider menar företrädare för Justitiedepartementet beror på att

¹⁵³ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 4, s 39f.

¹⁵⁴ Läs mer om dessa i kapitel 2.

det har varit olika stora förändringar för olika förvaltningsrätter kopplat till förvaltningsrättsreformen och att de olika resultaten ska tolkas utifrån detta.¹⁵⁵

Under regeringens formella resultatdialoger med Domstolsverket lyfts bland annat särskilda problem upp. Skillnaderna i handläggningstiderna mellan de olika förvaltningsrätterna diskuteras dock som regel inte specifikt i resultatdialogen, enligt generaldirektören för Domstolsverket.¹⁵⁶

6.3 Domstolsverket fördelar resurserna och ska stödja förvaltningsrätterna

Domstolsverkets uppgift är enligt instruktionen att ge administrativt stöd och service åt domstolarna. Domstolsverket ska ”i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten för att skapa förutsättningar för en rättssäker verksamhet och se till att den bedrivs effektivt”.¹⁵⁷ Verket ska också skapa en ändamålsenlig resursfördelning, vara drivande och stödjande i domstolarnas utvecklings- och kvalitetsarbete, arbeta för ökad information om domstolarnas verksamhet samt arbeta för en god samverkan både mellan domstolarna och mellan domstolar och andra berörda myndigheter. Av instruktionen framgår även att Domstolsverket i sitt arbete ska ta hänsyn till domstolarnas självständighet enligt reformen.

6.3.1 Tillfälliga resursförstärkningar för att uppnå verksamhetsmålet

Ramanslaget till Sveriges Domstolar höjdes 2013 med 228 miljoner kronor till totalt 5 218 miljoner kronor. Anledningen var att regeringen såg ett behov av ökade resurser till domstolarna, för att dessa skulle kunna hantera det stora antalet inkommande mål och ärenden med bibehållen hög kvalitet och effektivitet.¹⁵⁸ För 2014 höjdes ramanslaget med ytterligare 6 miljoner kronor.¹⁵⁹ Enligt Domstolsverket har regeringen gett domstolarna långsiktiga ekonomiska förutsättningar. Det finns även en möjlighet att äska mer pengar om behovet skulle uppstå.¹⁶⁰

Domstolsverkets fördelning av resurser till respektive domstol sker genom en resursfördelningsmodell som Domstolsverket tagit fram. Domstolsverket ger också bland annat pengar till särskilda balansavarbetsinsatser i form

¹⁵⁵ Intervju med Justitiedepartementet 2013-02-15.

¹⁵⁶ Intervju med generaldirektören för Domstolsverket 2013-11-14.

¹⁵⁷ Förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

¹⁵⁸ Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 4.

¹⁵⁹ Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 4.

¹⁶⁰ Intervju med generaldirektören för Domstolsverket 2013-11-14.

av extra resurser till vissa förvaltningsrätter. Domstolsverket har också en förstärkningsstyrka bestående av domare som vid behov kan tjänstgöra vid en domstol.

Resursfördelningsmodellen ska säkra en rättvis fördelning

Domstolsverkets resursfördelningsmodell bygger på de senaste två årens måltillströmning till förvaltningsrätterna.¹⁶¹ Domstolsverket tar också fram nyckeltal för viktning av olika måltyper, för att i fördelningen av resurser kunna ta hänsyn till att olika förvaltningsrätter har olika målmix. Viktningen tas fram genom att respektive förvaltningsrätt tidredovisar två månader per år enligt ett rullande schema. Domstolsverket uppdaterar viktningen varje år samt tar ett snitt av de två senaste årens mätningar, för att få fram nyckeltalen.¹⁶² Av de förvaltningsrätter som Riksrevisionen intervjuat är det bara en som har framfört synpunkter på resursfördelningsmodellen och viktningen av mål. Denna förvaltningsrätt menar att modellen inte riktigt fångar målmixen vid domstolen och att resursfördelningen därför inte återspeglar domstolens behov.

Domstolsverket genomför resultatdialoger med varje förvaltningsrätt två gånger per år. I dialogmötena tar Domstolsverket enligt uppgift alltid upp hur förvaltningsrätterna ligger till i jämförelse med övriga förvaltningsrätter. När resurser för kommande år ska fördelas inleds denna process under hösten med en så kallad analysvecka där man sammanställer behoven för respektive förvaltningsrätt utifrån olika faktorer, till exempel måltillströmning, balanser, arbetssituation och sjukfrånvaro. Förslag till fördelning tas fram och återkopplas till förvaltningsrätterna. Enligt Domstolsverket brukar dessa dialogmöten gå bra och verket brukar få acceptans för sina förslag.¹⁶³

Resursfördelningen har nyligen setts över

En utredare har på uppdrag av Domstolsverket, genomfört en översyn av resursfördelningen mellan olika domstolskategorier. Uppdraget som presenterades i oktober 2012 syftade till att bedöma om resurserna var rättvist och ändamålsenligt fördelade mellan dessa kategorier. I rapporten föreslås en relativ omfördelning som för förvaltningsrätternas del innebär att de successivt bör avkrävas på den potentiella besparing som förvaltningsrättsreformen skulle innebära. Utredaren menade dock att potentialen kan vara olika stor för olika förvaltningsrätter.¹⁶⁴

¹⁶¹ Intervju med Domstolsverket 2013-02-12.

¹⁶² Intervju med Domstolsverket 2013-11-12.

¹⁶³ Intervju med Domstolsverket 2013-11-12.

¹⁶⁴ *Översyn av resursfördelningen mellan olika domstolskategorier*, Sveriges Domstolar och Budgetunderlag 2014-2016, Sveriges Domstolar.

Domstolsverket arbetar numera efter utredarens förslag om en successivt ändrad resursfördelning. Det innebär att det pågår en omfördelning mellan domstolskategorierna så att förvaltningsrätterna får mindre resurser relativt sett. Detta har dock än så länge inte inneburit att förvaltningsrätterna fått mindre resurser i absoluta tal, eftersom förvaltningsrätterna fick ett nettotillskott 2013.¹⁶⁵ Som framgår av tabell 6.1 så har vissa förvaltningsrätter fått utökade resurser medan andra fått en minskad budget.

Tabell 6.1 Budgetfördelning för förvaltningsrätterna 2012–2014, belopp i tusental kronor

Domstol	2012		2013		2014	
	Budget-ram	...varav engångs-belopp	Budget-ram	...varav engångs-belopp	Budget-ram	...varav engångs-belopp
Förvaltningsrätten i Falun	30 147	428	30 717	3 621	31 220	2 007
Förvaltningsrätten i Göteborg	76 545	700	77 990	160	78 759	280
Förvaltningsrätten i Härnösand	19 426	450	20 300	1 055	21 241	1 358
Förvaltningsrätten i Jönköping	34 884	1 250	35 541	40	34 703	80
Förvaltningsrätten i Karlstad	30 650	4 750	31 228	40	31 232	40
Förvaltningsrätten i Linköping	43 528	50	44 349	1 563	45 683	2 108
Förvaltningsrätten i Luleå	17 073	500	15 364	850	15 615	80
Förvaltningsrätten i Malmö	68 192	200	68 464	160	69 078	240
Förvaltningsrätten i Stockholm	142 926	5 300	145 624	240	148 007	320
Förvaltningsrätten i Umeå	14 967	508	15 248	852	15 498	384
Förvaltningsrätten i Uppsala	36 612	1 050	37 811	2 055	37 922	2 615
Förvaltningsrätten i Växjö	23 302	2 798	24 758	540	25 163	40
Genomsnitt	538 252	17 984	547 394	11 176	554 121	9 552

Källa: Domstolsverket

Not: Budgetramen är exklusive ingående överföringsbelopp

¹⁶⁵ Intervju med Domstolsverket 2013-11-12.

Balansavarbetsinsatser för att uppnå verksamhetsmålet

Av tabell 6.1 ovan framgår att en del av domstolens budgetram utgörs av engångsbelopp. I engångsbelopp ingår framför allt så kallade balansavarbetsinsatser, men engångsbelopp kan också ges för anställning av personal för en viss tid eller i samband med ett stort mål. Balansavarbetsmedel för 2012 var cirka 12 miljoner kronor. Under 2013 delades knappt 7,4 miljoner kronor ut i balansavarbetsmedel och 2014 delades drygt 8,1 miljoner kronor ut.¹⁶⁶

För att få del av balansavarbetsmedel måste förvaltningsrätten ansöka om detta till Domstolsverket. När förvaltningsrätten och Domstolsverket har kommit överens om vilka resurser som domstolen ska få och vad dessa ska ge för resultat skrivs ett målavverkningskontrakt.

Både Domstolsverket och några förvaltningsrätter påpekar att det ibland kan vara svårt för förvaltningsrätten att få tag i tillfällig arbetskraft, trots att domstolen fått balansavarbetsmedel.¹⁶⁷ Samtidigt framhåller flera förvaltningsrätter att balanspengarna från Domstolsverket har varit viktiga för att få ned handläggningstiderna. De två förvaltningsrätter, Karlstad och Stockholm, som fick störst engångsbelopp under 2012, uppvisar nu betydligt kortare handläggningstider än tidigare.

Förstärkningsstyrka hjälper till att avgöra mål

Balansavarbetsmedel kan också användas för att hyra in personal från Domstolsverkets så kallade förstärkningsstyrka. Förstärkningsstyrkan har i sin nuvarande form funnits sedan 1 juli 2012 och består av 12 domare inklusive en kanslichef, som serverar samtliga domstolar. Styrkan ska enligt Domstolsverket utökas och bestå av cirka 20 domare. Förstärkningsdomarna kan tjänstgöra på domstolen i allt från några dagar till ett halvår. Utöver att anlita en domare vid balansavarbetsinsatser kan dessa anlitas när förvaltningsrättens egna domare genomgår utbildning, vid långvarig sjukfrånvaro eller vid handläggning av större mål.¹⁶⁸ Balansavarbetsmedel kan också användas för att anställa tillfällig personal, till exempel pensionerade domare.

6.3.2 Förvaltningsrätterna efterfrågar mer stöd

Domstolsverket genomförde under 2012 en omorganisation i syfte att kunna öka stödet i utvecklingsfrågor och fånga upp domstolarnas önskemål på ett bättre sätt. Enligt vad som framkommit i våra intervjuer med

¹⁶⁶ Underlag från Domstolsverket.

¹⁶⁷ Intervju med Domstolsverket 2013-11-12.

¹⁶⁸ Intervju med Domstolsverket 2013-11-12 och Sveriges Domstolars årsredovisning 2012.

förvaltningsrätterna är de i stort nöjda med stödet från Domstolsverket och flera tar upp möjligheten att ansöka om extra resurser som något positivt. Några menar dock att Domstolsverket kan bidra med mer stöd och service, till exempel i organiseringen av den egna domstolen och utbildning av notarier.

Domstolsverket har uppgett att verket har ambitionen att driva utvecklingsinsatser mer strategiskt och att insatserna ska komma fler domstolar till godo. Verket vill i ökad utsträckning ta initiativ för att erbjuda hjälp till domstolar där man ser att det skulle behövas. Den nyinrättade avdelningen för domstolsutveckling arbetar med att göra det tydligare för domstolarna vad den kan erbjuda för hjälp och stöd och flera förvaltningsrätter har enligt Domstolsverket tagit kontakt för att få hjälp med sin inre organisation. Detta har framförallt gällt översyner av domstolarnas kanslier och här har Domstolsverket inlett ett arbete. I vilken grad förvaltningsrätterna känner till vilket stöd avdelningen kan erbjuda beror enligt Domstolsverket på hur mycket domstolen och dess ledning känner till om verket och den kompetens som finns där.¹⁶⁹

Vera upplevs inte som ett effektivt stöd

I målhanteringssystemet Vera registreras uppgifter om målen. Vissa uppgifter som ska registreras regleras av författning, till exempel inkommanddatum, målnummer, aktörer i målet och datum för dom.¹⁷⁰ I övrigt kan förvaltningsrätterna i stor utsträckning själva välja vilka uppgifter som ska registreras. Akthanteringen sker dock inte i Vera utan akterna hanteras helt som pappersakter.

Flertalet intervjuade förvaltningsrätter har framfört till Riksrevisionen att de anser att Vera är eftersatt och att ett bättre verksamhetsstöd skulle kunna effektivisera handläggningen.¹⁷¹ Detta lyftes även fram i Domstolsverkets årsredovisning för 2012 där det framkom att en ökad andel förvaltningsrätter ansåg att bristen på utveckling av verksamhetsstöd är en försvårande faktor för domstolarnas arbete.¹⁷²

Domstolsverket anser att Vera i huvudsak är ett effektivt verksamhetsstöd men att det kan förbättras. Domstolsverket framhåller att orsaken till att Vera inte har utvecklats i större omfattning för att svara mot förvaltningsrätternas behov är att verket arbetat med regeringsuppdraget att utveckla ett elektroniskt

¹⁶⁹ Uppgift från Domstolsverket i samband med faktagranskning.

¹⁷⁰ Domstolsverkets författningssamling DVFS 2010:3.

¹⁷¹ I samband med våra besök på förvaltningsrätterna har vi fått möjlighet att träffa flera handläggare och domstolssekreterare, som är dem som i huvudsak för in uppgifter i Vera, och därmed kunnat fånga upp även deras synpunkter.

¹⁷² Sveriges Domstolars årsredovisning 2012.

informationsutbyte i brottmålsprocessen, det så kallade RIF-arbetet.¹⁷³ Enligt Domstolsverket kommer också RIF-arbetet att gynna förvaltningsdomstolarna framöver.

Förvaltningsrätterna uppger att de själva lägger ned en hel del arbete på att utveckla sitt användande av Vera. Några förvaltningsrätter har uttryckt att de gärna skulle se mer enhetliga arbetssätt när det gäller Vera och att Domstolsverket borde hålla i ett sådant arbete. Domstolsverket uppger att de avser att erbjuda domstolarna ett väsentligt bättre stöd i detta avseende. Sådana insatser förutsätter dock att domstolarna kan enas kring en gemensam hantering av Vera, enligt Domstolsverket.¹⁷⁴

Domstolsverket uppger också att verket ska inleda ett arbete med utveckling av elektronisk akthantering under 2014 samt att det tagits fram ett system som gör att det nu är möjligt att skicka säkra e-post och att skicka akter elektroniskt till förvaltningsrätterna.¹⁷⁵

6.4 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen styr förvaltningsrätterna genom ett verksamhetsmål i regleringsbrevet om handläggningstider. Målet har i stort varit oförändrat de senare åren. Flera förvaltningsrätter ser inte målet som styrande och menar att målet inte är utformat på ett ändamålsenligt sätt.
- Regeringen gör endast en samlad bedömning av domstolarnas resultat och skillnader i handläggningstid mellan förvaltningsrätterna diskuteras inte med Domstolsverket.
- Domstolsverket anser att regeringen har gett förvaltningsrätterna långsiktiga ekonomiska förutsättningar. Den övergripande inriktningen är att förvaltningsrätternas resurser framöver ska minska eftersom förvaltningsrättsreformen förväntas innebära en besparing.
- Domstolsverkets resursfördelningsmodell ska säkra en rättvis fördelning av medel till förvaltningsrätterna och bidra till måluppfyllelse. Domstolsverket har samtidigt under de senaste åren tilldelat mer eller mindre stora engångsbelopp till förvaltningsrätterna i syfte att minska handläggningstiderna.

¹⁷³ RIF står för Rättsväsendets informationsförsörjning. RIF-arbetet är inriktat mot att skapa förutsättningar för myndigheterna i rättskedjan att utbyta information elektroniskt i brottmålsprocessen.

¹⁷⁴ Uppgift från Domstolsverket i samband med faktagranskning.

¹⁷⁵ Intervju med Domstolsverket 2013-11-13.

- Förvaltningsrätterna efterfrågar mer stöd från Domstolsverket och verket vill i ökad utsträckning ta initiativ för att erbjuda hjälp till domstolar där man ser att det skulle behövas samt göra det tydligare vad Domstolsverket kan erbjuda för stöd.
- Förvaltningsrätternas verksamhetsstöd för handläggningen, Vera, skulle kunna förbättras och därmed effektivisera handläggningen.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om hanteringen av överklagade beslut om sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning och ekonomiskt bistånd vid förvaltningsrätt är effektiv och rättssäker. Den som överklagar ett myndighetsbeslut som rör den egna försörjningen har behov av att få detta prövat i rimlig tid samt på ett förutsebart och enhetligt sätt. Långa handläggningstider och en ovisshet om när målet kan komma att avgöras kan få negativa konsekvenser för den enskildes möjlighet till försörjning och skapa onödigt påfrestning på den privata ekonomin. Det är också viktigt att information, bemötande och stöd är utformat på ett sätt så att den enskilde förstår och kan hantera processen.

Riksrevisionens *övergripande bedömning* är att förvaltningsrätterna behöver ha ett tydligare medborgarperspektiv i sin verksamhet genom att utveckla informationen till klagande och minska de långa handläggningstiderna. Bristen på relevant information kan leda till att klagande inte ges tillräckliga förutsättningar att förstå och hantera processen, vilket ytterst är en fråga om rättssäkerhet. Granskningen visar att målen ofta varit klara för avgörande under en längre period innan de avgörs och det därmed finns en potential för effektivisering utan att kvaliteteten i avgörandena påverkas. Riksrevisionens bedömning är att resursbrist inte har varit ett stort problem vid förvaltningsrätterna. Handläggningsprocessen kan effektiviseras genom att utveckla arbetssätt och se över organiseringen. Domstolsverket kan också förbättra sitt stöd till förvaltningsrätterna i att utveckla information och effektivare arbetsprocesser. Regeringen kan tydligare styra mot högre effektivitet genom att se över förvaltningsrätternas verksamhetsmål.

7.1 Informationen till klagande är otillräcklig

Riksrevisionens granskning visar att den information och det stöd som en enskild som överklagat ett beslut till förvaltningsrätten får är otillräckligt. Informationsbristen i förvaltningsrätten blir särskilt påtaglig jämfört med den information som ges under omprövning av beslutet på Försäkringskassan eller i kommunen. Vid dessa myndigheter får den som överklagar dels informationen om vad som händer i processen och dels hur lång tid den förväntas ta.

Granskningen visar att den klagande i första hand vill ha information om vad som händer i *det egna målet*. Av de undersökta förvaltningsrätterna skickar dock ingen ut någon information i samband med att överklagandet inkommer till domstolen. Det innebär att en klagande inte får reda på så grundläggande information som att förvaltningsrätten mottagit överklagandet. Många i Riksrevisionens telefonintervjuundersökning uppgav att det var svårt att få reda på vad som förväntades av den klagande under processens gång. Granskningen visar dessutom att de som hade tidigare erfarenhet av att överklaga till förvaltningsrätten inte hade lättare att förstå vad som förväntades. Flertalet av dem som svarat uppgav att det hade underlättat att få skriftlig information i början av processen.

Granskningen har också visat att klagande inte alltid förstår sin roll i processen. Det är till exempel inte alltid tydligt för den klagande att den är en del i en tvåpartsprocess där myndigheten som fattat det överklagade beslutet är motpart. Många klagande förväntar sig också att bli kontaktade av förvaltningsrätten.

Försäkringskassan representeras i förvaltningsrätten av jurister från myndighetens processjuridiska enheter. En enskild som överklagar har dock i huvudsak inte rätt till rättshjälp enligt rättshjälplagen utan förväntas kunna hantera processen själv utan ombud. Obalansen mellan parterna understryker ytterligare vikten av att förvaltningsrätten ger relevant och begriplig information till den klagande.

Eftersom förvaltningsrätterna inte tillhandahåller information till den klagande är denna hänvisad till att själv söka information. Den allmänna information som Domstolsverket tillhandahåller på sin webbplats ger dock inte en helt korrekt bild av processen. Av denna information kan den klagande få uppfattningen att förvaltningsrätten alltid skickar vidare överklagandet till beslutande myndighet, vilket inte stämmer för de måltyper som Riksrevisionen har granskat.

Bristande information till den som överklagar riskerar enligt Riksrevisionen att leda till minskad legitimitet för såväl processen som för domen i målet.

7.2 Väntetiden får konsekvenser för klagande

Förvaltningsrätterna har under de senaste två åren totalt sett förbättrat sina genomsnittliga handläggningstider från 10 till 7 månader.¹⁷⁶ Skillnaderna i resultat mellan förvaltningsrätterna är dock stora och varierade mellan 4,9 och 12,6 månader 2013. Det samlade resultatet ger heller inte information om handläggningstiderna för enskilda måltyper. Handläggningstiden för

¹⁷⁶ Samtliga handläggningstider som redovisas utgår från 75 procent av målen.

socialförsäkringsmål var nästan 11 månader 2013. Skillnaderna mellan förvaltningsrätterna är även här stora – mellan 6,6 och 16,1 månader.

Ekonomiskt bistånd är den sista försörjningsmöjligheten som samhället erbjuder och de flesta förvaltningsrätter försöker därför att handlägga sådana överklaganden relativt snabbt. Handläggningstiden för mål om ekonomiskt bistånd var 4,3 månader 2013. Spridningen mellan förvaltningsrätterna är heller inte lika stor, men några förvaltningsrätter hade handläggningstider på omkring 7 månader.

En enskild som överklagar ett beslut har inte möjlighet att själv välja vilken förvaltningsrätt som ska hantera målet. Eftersom handläggningstiderna varierar så mycket mellan förvaltningsrätterna, får det stor betydelse var i landet den klagande bor för hur länge denna får vänta på ett avgörande.

Handläggningstiden vid förvaltningsrätten var för lång menade många av dem som svarat på Riksrevisionens telefonintervjuundersökning. De tyckte också att det var svårt att få reda på hur lång tid handläggningen förväntades ta.

Riksrevisionens granskning visar också att tre fjärdedelar av de som överklagat ett beslut om sjukpenning eller sjuk- eller aktivitetsersättning har haft en reducerad försörjning under tiden förvaltningsrätten handlade överklagandet. För att klara försörjningen har de framför allt fått ta av sina besparingar. Många uppgav att de försörjdes av någon anhörig eller att de lånat pengar.

Riksrevisionens slutsats är att tiden det tar att handlägga ett överklagande och en ovisshet om när avgörandet kommer påverkar den klagandes möjlighet att kunna planera sin försörjning och livssituation i övrigt, oavsett vad utgången i målet blir. Det är därför viktigt att handläggningstiden är så kort som möjligt och att den klagande får information om beräknad handläggningstid.

7.3 Huvuddelen av handläggningstiden är liggtid

Av förvaltningsrättsinstruktionen framgår att ett mål i förvaltningsrätten ska avgöras så snart det kan ske. Enligt JO innebär detta att mål som är klara för avgörande inte får bli liggande under någon längre tid. Riksrevisionen har genom en aktstudie på sex förvaltningsrätter kartlagt vad som är aktiv tid respektive liggtid i handläggningen på förvaltningsrätt. Det har inte gått att mäta denna tid exakt, men den metod som använts bedöms ge en i allt väsentligt rättvisande bild. Resultatet av aktstudien är generaliserbart för samtliga tolv förvaltningsrätter.

Granskningen visar att handläggningstiderna vid förvaltningsrätterna till största delen består av liggtid för samtliga måltyper som granskats och vid samtliga sex förvaltningsrätter som omfattats av granskningen. Det är framför

allt liggtiderna som förklarar den stora variationen i handläggningstider mellan förvaltningsrätterna.

Den samlade liggtiden i mål som rör sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning uppgår i genomsnitt till omkring 185 dagar. För mål som rör ekonomiskt bistånd är liggtiden i genomsnitt i 60 dagar. Liggtiden utgör därmed över 70 procent av handläggningstiden för mål om sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning. För mål om ekonomiskt bistånd utgör liggtiden nästan 60 procent av den totala handläggningstiden. Riksrevisionen menar att det därmed finns en effektiviseringspotential vid förvaltningsrätterna att minska handläggningstiderna utan att rättssäkerheten och kvaliteten i avgörandena påverkas.

Det finns ett antal reglerade tidsfrister kopplade till handläggningen av mål i förvaltningsrätt. Det gäller framför allt i samband med att överklagandet kommer in till förvaltningsrätten samt i slutet i samband med att dom eller beslut meddelas. Däremot finns det inte några lagreglerade frister under själva handläggningen, vilket innebär att ett mål kan ligga klart för avgörande under lång tid. Med utgångspunkt i förvaltningsrättsinstruktionen och JO:s tolkning av denna samt ur ett medborgarperspektiv, anser Riksrevisionen att de långa liggtiderna inte är acceptabla.

7.4 Handläggningsprocessen kan effektiviseras

Riksrevisionens granskning visar att det finns flera faktorer som kan ha påverkat de långa och varierande handläggningstiderna vid förvaltningsrätterna. Förvaltningsrättsreformen 2010 samt ett stort inflöde av socialförsäkringsmål under samma tid ledde till att flera förvaltningsrätter inte klarade att avgöra målen i samma takt som de kom in. Det innebär att mål blev liggande länge utan åtgärd och därmed ökade handläggningstiderna. Ett kvarstående problem som lyfts fram av förvaltningsrätterna är hög personalomsättning i handläggargruppen, vilket enligt förvaltningsrätterna påverkar effektiviteten i handläggningen.

Enligt Riksrevisionen kan en del av förklaringen till de långa och varierande handläggningstiderna också finnas i förvaltningsrätternas arbetssätt och organisering.

7.4.1 *Stora skillnader i hur förvaltningsrätterna kommunicerar i målen*

Granskningen visar att förvaltningsrätterna kommunicerar i mycket olika utsträckning. I sjukpenningmål kommunicerar Förvaltningsrätten i Uppsala i 35 procent av målen medan förvaltningsrätterna i Växjö och Falun kommunicerar i 85 procent av sådana mål. För sjuk- och aktivitetsersättningsmål varierar kommuniceringsgraden från 27 procent vid

Förvaltningsrätten i Stockholm till 94 procent vid Förvaltningsrätten i Växjö. Det finns också stora skillnader mellan förvaltningsrätterna när det gäller vilka parter som den kommunicerar med.

Enligt förvaltningsrätterna är de viktigaste orsakerna till det skilda kommuniceringsmönstret kultur och tradition på respektive förvaltningsrätt samt att domstolarna har olika syn på Försäkringskassan. Både Försäkringskassan och några förvaltningsrätter menar att kommunikering ibland sker i onödan.

Granskningen visar att kommunikering tenderar att öka handläggningstiderna för två av de måltyper som omfattas av granskningen. De förvaltningsrätter som kommunicerar i en stor andel av socialförsäkringsmålen kommunicerar också överlag fler gånger med parterna. Utöver att handläggningstiden riskerar att förlängas tas också mer resurser i anspråk både vid förvaltningsrätterna och vid Försäkringskassan som föreläggs att svara förvaltningsrätten.

Det skilda kommuniceringsmönstret skapar också risker för att liknande mål inte handläggs på ett enhetligt sätt och är därmed även en fråga om rättssäkerhet. Riksrevisionens bedömning är därför att större samsyn kring kommunikeringen är viktig både ur ett effektivitets- och rättssäkerhetsperspektiv.

7.4.2 *Beredningsorganisationen stöder inte alltid en effektiv handläggning*

Om förvaltningsrätten gör en kvalificerad bedömning av målen när de kommer in, skapar det bättre förutsättningar för att målet styrs rätt från början med mindre risk för att kommunikering behöver återupptas. Några förvaltningsrätter arbetar utifrån principen om ”grindvakt”, det vill säga att en utsedd samordnare gör en kvalificerad bedömning av målet när det kommer in och styr det rätt från början. Det är dock endast en förvaltningsrätt av dem som ingår i granskningen som har infört detta system fullt ut.

En konsekvens av bristande inledande bedömning av ett mål kan bli att kommunikeringen måste återupptas efter att målet bedömts vara klart för avgörande. Vid två förvaltningsrätter visade aktsstudien att hälften av de granskade målen bedömts vara klara för avgörande mer än en gång. Det innebär att målet backas tillbaka till beredningsfasen i handläggningsprocessen. Konsekvensen blir att handläggningstiden riskerar att förlängas och att merarbete uppstår.

Samtliga förvaltningsrätter har delat upp handläggningens olika moment på flera handläggare och domare. Uppdelningen leder till att fler behöver sätta sig in i målet jämfört med om färre var inblandade i handläggningen. Uppdelningen riskerar också leda till för stort fokus på att utföra de enskilda momenten i handläggningen, och att ingen tar helhetsansvar för målen.

7.4.3 *Turordningsprincipen kan ifrågasättas*

Riksrevisionen konstaterar vidare att måltyperna i granskningen, med vissa undantag, handläggs och avgörs i den ordning målen kom in till förvaltningsrätten. Denna princip gäller oavsett om målen ska utredas genom kommunikering eller bedöms vara klara för avgörande direkt. För mål som är klara för avgörande direkt blir därmed hela handläggningstiden i princip liggtid. Riksrevisionen anser att det är tveksamt om principen om att mål ska avgöras i åldersordning är den bästa ur ett effektivitets- och medborgarperspektiv.

7.4.4 *Förvaltningsrätternas resurser behöver utnyttjas på ett mer flexibelt sätt*

Förvaltningsrätterna styr inte själva över hur många mål som kommer in. Det innebär att domstolarna behöver ha beredskap för att inflödet av mål kan variera. Flera intervjuade förvaltningsrätter har påpekat för Riksrevisionen att det ryckiga och oförutsägbara inflödet av mål är ett av de största hindren för en effektiv handläggning.

När inflödet varierar över år och mellan måltyper behöver förvaltningsrätterna kunna utnyttja sina resurser på ett flexibelt sätt så att de snabbt kan styra om sina resurser när inflödet av en måltyp ökar. Samtidigt behöver förvaltningsrätterna ha tillgång till kompetens som är specialiserad på vissa måltyper. Riksrevisionens granskning visar att samtliga förvaltningsrätter har infört specialisering för de stora måltyperna socialförsäkringsmål och skattemål, men det är olika hur långtgående specialiseringen och därmed flexibiliteten är. Enligt Riksrevisionens bedömning kan en för långtgående specialisering bidra till att resurser låses och inte utnyttjas på ett flexibelt sätt, när behovet uppstår.

Det ojämna inflödet av mål innebär att vissa förvaltningsrätter under en period kan ha lägre arbetsbelastning medan andra kan ha högre. Förvaltningsrätterna har dock begränsade möjligheter att överlämna mål mellan varandra, för att kunna utjämna arbetstoppar. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att se över möjligheterna att överlämna mål mellan domstolar. Riksrevisionen vill understryka behovet av större flexibilitet så att det blir möjligt för förvaltningsrätterna att överlämna mål till varandra. Det skulle bidra till att korta handläggningstiderna.

7.5 **Domstolsverket kan bli mer proaktivt i sitt stöd**

Domstolsverkets uppgift är att skapa förutsättningar för domstolarna att kunna uppfylla de mål som regering och riksdag ställt upp. Myndigheten ska ge service och stöd till förvaltningsrätterna men har ingen bestämmanderätt över domstolarnas dömande verksamhet. Domstolsverket styrning av

förvaltningsrätterna är därför begränsad och sker i första hand genom tilldelning av resurser.

Riksrevisionen har i granskningen inte funnit att bristen på resurser varit ett stort problem vid förvaltningsrätterna och Domstolsverket menar att regeringen har gett de resurser som verket har äskat. Det har dessutom inletts en omfördelning av resurser mellan domstolsslagen som innebär att förvaltningsrätterna får mindre budgetmedel i relativa tal jämfört med de allmänna domstolarna, eftersom förvaltningsrättsreformen beräknas ha inneburit effektivitetsvinster.

Domstolsverket har emellertid under de senaste fyra åren gett extra resurser i form av engångsbelopp till förvaltningsrätter som behövt detta. Medlen har tilldelats både för insatser i samband med förvaltningsrättsreformens omorganisation samt för avarbetning av oavgjorda mål. Förvaltningsrätterna har till exempel kunnat använda medlen för att hyra in Domstolsverkets förstärkningsstyrka av domare eller korttidsanställa pensionerade domare. Flera intervjuade förvaltningsrätter har lyft fram denna möjlighet till resursförstärkning som viktig i arbetet med att minska handläggningstiderna.

Riksrevisionen anser att Domstolsverkets tilldelning av engångsbelopp är viktig för förvaltningsrätterna. Balanser av oavgjorda mål kan snabbt stiga på grund av till exempel personalomsättning eller oförutsett inflöde av mål. Även om handläggningstiderna minskade under 2013 gick hälften av förvaltningsrätterna in i 2014 med överbalanser. Balanser får direkt påverkan på handläggningstiderna och snabba insatser är därför nödvändiga när balanserna stiger. Riksrevisionen anser dock att Domstolsverkets resursförstärkning bör vara ett komplement till förvaltningsrätternas eget effektiviseringsarbete.

Domstolsverkets roll som stödjande serviceorganisation utan bestämmanderätt kan vara svår att hantera. Det är emellertid Riksrevisionens uppfattning från granskningen att förvaltningsrätterna ser Domstolsverket som ett bra stöd och gärna ser att verket tar ytterligare initiativ på olika områden. Särskilt har förvaltningsrätterna lyft fram behovet av ett mera effektivt verksamhetsstöd. Målhanteringssystemet Vera upplevs som ineffektivt och eftersatt och inte det stöd i handlägningsprocessen som det skulle kunna vara.

Domstolsverket kan också bli mer proaktivt i att informera om vilket stöd de kan erbjuda samt stödja förvaltningsrätterna i frågor som rör organisation och administration. I detta arbete har den nyligen inrättade avdelningen för domstolsutveckling en central roll. Många förvaltningsrätter är små och har begränsade resurser att själva utveckla organisationen eller arbetssättet på ett optimalt sätt.

7.6 Regeringen kan tydligare styra mot ökad effektivitet

Regeringens verksamhetsmål för förvaltningsrätterna har i stort sett varit oförändrat under de senaste åren. Av samtliga mål som förvaltningsrätterna avgör under året ska 75 procent ta högst sex månader att avgöra.¹⁷⁷ Riksrevisionen anser att målet är tydligt utformat men att det är för trubbigt ur effektivitetssynpunkt.

De förvaltningsrätter som uppnår regeringens verksamhetsmål 2013 har samtidigt handläggningstider för enskilda måltyper, till exempel socialförsäkringsmål, som ligger klart över målet på sex månader. Vidare kan förvaltningsrätter vara produktiva när det gäller att arbeta av äldre mål men samtidigt framstå som mindre effektiva eftersom den samlade handläggningstiden därmed ökar.

Det finns också en risk att verksamhetsmålet förlorar i betydelse eller styrningseffekt eftersom det är utformat på en alltför övergripande nivå för förvaltningsrätterna. De förvaltningsrätter som intervjuats i granskningen uppfattar regeringens verksamhetsmål som styrande i olika grad. Några ser det mer som en vision eller riktmärke än ett mål som det aktivt ska styras mot.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens redovisning av förvaltningsrätternas resultat i budgetpropositionen är kortfattad och på en övergripande nivå. Enskilda förvaltningsrätters resultat uppmärksammas inte och tas heller inte upp i regeringens myndighetsdialoger med Domstolsverket. Regeringens agerande kan förstås utifrån förvaltningsrätternas självständiga roll. Samtidigt är förvaltningsrätterna också handläggande myndigheter som finansieras av skattemedel. Skattebetalare och enskilda som överklagar myndighetsbeslut till förvaltningsrätten har rätt att förvänta sig att förvaltningsrätterna handlägger sina mål på ett effektivt sätt och att få information om förvaltningsrätternas resultat.

Regeringen har nyligen tagit vissa initiativ för att effektivisera förvaltningsrättsprocessen. Den 1 juli 2013 togs kravet på egenhändigt undertecknande av överklagande och ansökningar bort. Utredningsansvaret för förvaltningsrätterna förtydligades också. Riksrevisionens granskning visar att dessa förändringar hittills tycks ha haft liten betydelse för förvaltningsrätternas effektivitet och arbetssätt. Riksrevisionens aktstudie visar att den inledande kanslifasen där till exempel komplettering av underskrift hanteras, är kort och av marginell betydelse för den totala handläggningstiden. Förtydligandet av förvaltningsrätternas utredningsansvar har enligt de förvaltningsrätter som Riksrevisionen intervjuat inte lett till ändrade arbetsformer, utan domstolarna menar att ändringen snarast fastställer hur de redan arbetar.

¹⁷⁷ Exklusive förturs- och migrationsmål.

7.7 Rekommendationer

Enskilda som överklagar ett beslut har behov av att få ett avgörande i rimlig tid. De har dessutom behov av att få besked om beräknad handläggningstid samt ändamålsenlig information i samband med att överklagandet inkommer till förvaltningsrätten. I syfte att uppnå detta rekommenderar Riksrevisionen följande till ansvariga myndigheter och regeringen.

7.7.1 Förvaltningsrätterna

- *Utveckla informationen om beräknad handläggningstid*
Riksrevisionens granskning har visat att många klagande har en reducerad försörjning under det att målet pågår och därmed får klara sin försörjning på annat sätt. Vikten av information om beräknad handläggningstid av det egna målet är därmed central. Det handlar ytterst om möjligheten att kunna planera sin försörjning och livssituation.
- *Effektivisera handläggningsprocessen*
Förvaltningsrätterna har olika förutsättningar och arbetar delvis på olika sätt. För att effektivisera handläggningen och minska liggtiden i målen bör förvaltningsrätterna se över sin beredningsorganisation. Det behövs en kvalificerad bedömning av målen när de kommer in samt ett tydligare helhetsansvar i hanteringen av målen. Det bör också finnas utrymme för en flexibilitet i organisationen för att säkerställa ett effektivt utnyttjande av resurserna. Förvaltningsrätterna bör även överväga att frångå principen om att alla mål ska tas i åldersordning. Domstolsverket bör stödja förvaltningsrätterna vid behov.

7.7.2 Domstolsverket

- *I samverkan med förvaltningsrätterna utveckla informationen i processen och se över den allmänna informationen*
Domstolsverket bör i samverkan med förvaltningsrätterna utveckla information som riktar sig till enskilda. Det är av stor vikt att klagande får grundläggande information i samband med att överklagandet inkommer till förvaltningsrätten. Domstolsverket bör också se över informationen på webbplatsen så att den ger en korrekt bild av processen i förvaltningsrätt. Informationen bör utformas med utgångspunkten att den enskilde ges förutsättningar att förstå och hantera processen.
- *Initiera åtgärder för att uppnå ökad enhetlighet i kommunikering i målen*
Ökad samsyn om kommunikering i olika måltyper är viktig både ur ett effektivitets- och rätts säkerhetsperspektiv. Domstolsverket bör därför tillsammans med förvaltningsrätterna ta initiativ till åtgärder som ökar

samsynen, till exempel i form av erfarenhetsutbyte. Åtgärderna bör följas upp av Domstolsverket för att säkerställa att ökad enhetlighet har uppnåtts.

- *Utveckla målhanteringssystemet Vera*
Målhanteringssystemet Vera behöver utvecklas för att bättre stödja förvaltningsrätternas handläggning. I arbetet bör förvaltningsrätterna involveras.
- *Stödja förvaltningsrätterna i utveckling av effektivare processer*
Domstolsverket bör agera mer proaktivt i frågor som rör stöd för en effektiv handläggning. Ett sådant stöd kan till exempel gälla processkartläggningar, organisationsfrågor och andra administrativa frågor. Förvaltningsrätternas olika storlek gör att inte alla har samma förutsättningar att arbeta med utveckling av de egna processerna.

7.7.3 Regeringen

- *Se över nuvarande verksamhetsmål i regleringsbrevet*
Regeringen rekommenderas att se över nuvarande verksamhetsmål om att 75 procent av målen ska avgöras inom sex månader. Vid denna översyn bör utgångspunkten vara att verksamhetsmålet i högre grad ska styra mot effektivitet, genom att till exempel även införa verksamhetsmål för balanser och åldersstruktur. Regeringen bör också överväga att införa differentierade verksamhetsmål för handläggningstider för de största måltyperna.

Bilaga 1 Metod

Riksrevisionen har under granskningen genomfört en aktstudie vid ett urval förvaltningsrätter samt en telefonintervjuundersökning till ett urval personer som har överklagat ett beslut till någon av de tolv förvaltningsrätterna och fått en dom. En beskrivning av metod och genomförande för dessa undersökningar framgår av rapporten. I följande bilaga presenteras en fördjupad beskrivning av metod och statistisk analys.

Aktstudie

Målpopulationen för aktstudien är samtliga mål som avslutats vid de tolv förvaltningsrätterna under kvartal ett 2013 för de måltyper som omfattas av granskningen, totalt 8 624 mål. Förteckningen av mål tillhandahölls av Domstolsverket. Utgångspunkten för val av period var att den skulle ge en så aktuell bild av förvaltningsrätternas handläggningstid som möjligt givet granskningens start i april 2013. Perioden skulle heller inte avvika på ett uppenbart sätt avseende förvaltningsrätternas verksamhet.

I tabellen nedan anges antal mål uppdelat på förvaltningsrätt och typ av mål.

Tabell 1 Antal mål avslutade under kvartal 1 2013 vid de tolv förvaltningsrätterna för måltyperna sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning (SA) samt mål enligt socialtjänstlagen

	Sjukpenning	SA	Mål enligt socialtjänstlagen
Förvaltningsrätten i Falun	86	60	253
Förvaltningsrätten i Göteborg	201	101	923
Förvaltningsrätten i Härnösand	55	30	281
Förvaltningsrätten i Jönköping	102	55	383
Förvaltningsrätten i Karlstad	48	38	339
Förvaltningsrätten i Linköping	40	46	420
Förvaltningsrätten i Luleå	42	39	59
Förvaltningsrätten i Malmö	227	110	894
Förvaltningsrätten i Stockholm	328	205	1 769
Förvaltningsrätten i Umeå	50	44	182
Förvaltningsrätten i Uppsala	158	75	695
Förvaltningsrätten i Växjö	46	37	203

Urval av mål gjordes enligt ett tvåstegsförfarande, där sex förvaltningsrätter valdes ut slumpmässigt i ett första steg. Detta urval föregicks av en stratifiering av förvaltningsrätterna i tre strata baserat på förvaltningsrätternas genomsnittliga handläggningstid:

- Stratum 1, lång handläggningstid – Förvaltningsrätterna i Falun, Uppsala, Härnösand
- Stratum 2, medellång handläggningstid – Förvaltningsrätterna i Umeå, Luleå, Linköping, Jönköping, Malmö, Stockholm
- Stratum 3, kortare handläggningstid – Förvaltningsrätterna i Växjö, Göteborg, Karlstad

Två förvaltningsrätter valdes slumpmässigt ur varje stratum.¹⁷⁸ I ett andra urvalssteg valdes 40 mål slumpmässigt ut per måltyp och inom varje utvald förvaltningsrätt.¹⁷⁹

Urvalet dimensionerades med utgångspunkt i hur många akter det bedömdes vara möjligt att registrera. Kalkyler av förväntade approximativa felmarginaler användes också som ett underlag vid dimensioneringen.

Eftersom undersökningen bygger på urval finns det viss osäkerhet i granskningens skattningar. Speciellt gäller detta för skattningar för enskilda förvaltningsrätter och i synnerhet i de fall där det finns ett stort antal avslutade mål relativt antal utvalda mål.

Beräknade felmarginaler för skattning av genomsnittlig handläggningstid anges i tabell 2. Angivna felmarginaler är av 95 procents konfidensgrad. Det innebär att felmarginalerna ska tolkas som att de anger intervall som med 95 procent säkerhet täcker det ”sanna” medelvärdet. Om vi till exempel har en skattad genomsnittlig handläggningstid på 260 dagar för sjukpenning innebär detta att vi med 95 procents säkerhet kan säga att det ”sanna” medelvärdet för handläggningstiden är 260 dagar ± 27 dagar.

¹⁷⁸ De förvaltningsrätter som valdes ut var förvaltningsrätterna i Falun, Uppsala, Umeå, Stockholm, Växjö och Göteborg.

¹⁷⁹ Vid Förvaltningsrätten i Växjö uppgick antalet sjuk- och aktivitetsersättningsmål under vald period till 37.

Tabell 2 Approximativa felmarginaler vid skattning av genomsnittlig handläggningstid per måltyp

Måltyp	Felmarginal (dagar)	Relativ felmarginal (i procent av punktskattning)
Sjukpenning (m=40)	±27	10 %
Sjuk- och aktivitetsersättning (m=40)	±33	13 %
Ekonomiskt bistånd (m=40)	±17	17 %

Not: m anger antalet observationer per utvald domstol och måltyp.

Ovanstående uppskattning av de relativa felmarginalerna kan användas för att få en uppfattning om felmarginaler för övriga skattade tider, såsom aktiv tid och liggtid.

Ramtäckning

Det fanns viss övertäckning i undersökningen, det vill säga att det fanns mål i urvalsramen som inte ingår i målpopulationen. Övertäckningen gällde mål enligt socialtjänstlagen som inte rörde ekonomiskt bistånd. Exempel på mål som inte är ekonomiskt bistånd men faller under socialtjänstlagen är särskilt boende och personlig assistent. Dessa mål utgjorde dock ett mindre antal och tillhörande akter sorterades bort i samband med aktgenomgången vid förvaltningsrätterna. För att kompensera för sådan övertäckning av akter slumpades det på varje förvaltningsrätt fram 25 extra mål enligt socialtjänstlagen.

För att kompensera för eventuellt bortfall av akter för mål om sjukpenning respektive sjuk- och aktivitetsersättning slumpades det på varje förvaltningsrätt fram 10 extra mål vardera av dessa måltyper.

Genomförande av aktstudien

Vid aktstudien användes ett elektroniskt aktgranskningsformulär. Uppgifterna registrerades i en extern databas som förvaltades av Statistikkonsulterna.

Genomgången av akter vid de sex utvalda förvaltningsrätterna samt registrering av data i det elektroniska aktgranskningsformuläret genomfördes av projektgruppen vid Riksrevisionen.

Aktgranskningsformuläret återfinns i bilaga 2.

Bearbetning

Efter avslutad datainsamling genomfördes följande av Statistikkonsulterna:

- Kontroller av data
- Aidentifiering
- Iordningställande av variabelbeskrivningar
- Framtagning av tabellmaterial

Medelvärdesskattningar i tabellmaterial har viktats enligt följande:

$$\bar{y}_j = \frac{\sum_{h=1}^H \sum_{i=1}^{n_h} \sum_{k=1}^{m_{hij}} w_{hijk} y_{hijk}}{\sum_{h=1}^H \sum_{i=1}^{n_h} \sum_{k=1}^{m_{hij}} w_{hijk}} \quad w_{hijk} = \frac{N_h}{n_h} \frac{M_{hij}}{m_{hij}}$$

där

N_h antal domstolar i stratum h

n_h antal domstolar i urvalet i stratum h

M_{hij} antal mål av måltyp j, domstol i i stratum h

m_{hij} antal mål i urvalet av måltyp j, domstol i i stratum h

Viktningen innebär alltså att domstolar med ett stort antal mål av en viss typ får en större vikt. Vikterna påverkas också av antalet domstolar per stratum.

Sambandsanalys mellan handläggningstid och kommunikering

I aktstudien kartlades även en del bakgrundsvariabler som vi antog kunde påverka den totala handläggningstiden. Bland annat registrerades om målet varit föremål för kommunikering och hur många gånger som målet kommunicerades.

I den statistiska analysen av samband mellan kommunikation och handläggningstid har vi använt det så kallade P-värdet. Om P-värdet är nära 1 kan vi tolka det som att sambandet kan bero på en slump. Om P-värdet är lågt ($<0,05$) har vi tolkat det som att det finns ett signifikant samband.

Telefonintervjuundersökning

Målpopulationen var mål som avslutats under perioden 15 maj till 15 juni 2013 vid samtliga 12 förvaltningsrätter, totalt cirka 3000 mål. Intervjuerna genomfördes under perioden 7 oktober till 5 november 2013. Perioden valdes utifrån två utgångspunkter. Respondenterna skulle ha fått dom i nära anslutning till intervjuperioden men samtidigt skulle det ha gått en viss tid för att minska risken för att domen i målet skulle inverka på svaren.

Domstolsverket tog fram förteckningen av mål i urvalsramen. En stratifiering av dessa mål gjordes enligt följande:

Stratum 1: Mål enligt socialtjänstlagen, totalt 2214 mål.

Stratum 2: Mål som rör sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning, totalt 825 mål.

I varje stratum genomfördes ett slumpmässigt urval. Urvalet dimensionerades utifrån önskat antal svar och förväntad svarsfrekvens. Kalkyler av förväntade approximativa felmarginaler gjordes och användes också som ett underlag vid dimensioneringen.

Efter att urvalet dragits tillhandahöll Domstolsverket namn- och adressuppgifter till klagande i de mål som ingick i urvalet. Eftersom det inte fanns uppgifter om telefonnummer i registret telefonnummersattes materialet av undersökningsföretaget Evry AB.

I tabell 3 anges bruttourval, antal genomförda intervjuer och bortfall uppdelat på stratum.

Tabell 3 Urval, antal svar och bortfall.

	Stratum 1	Stratum 2
Bruttourval	357	825
Övertäckning	0	0
Nettourval	357	825
Genomförda intervjuer/svarsfrekvens	50 / 14,0 %	300 / 36,4 %
Bortfall	307	525
- saknade eller felaktiga telefonnummer	178	238
- ej anträffbara	19	59
- övrigt bortfall (vägran, språksvårigheter)	110	228

De 50 svaren från personerna i stratum 1 har i granskningen betraktats som exempel och inte som ett representativt urval från denna grupp.

Svarsfrekvensen i stratum 2 är drygt 36 procent. Bortfallsanalysen för denna grupp visar att fördelningen mellan förvaltningsrätterna är relativt lika, det vill säga ingen av förvaltningsrätterna är underrepresenterade. Som framgår av tabell 3 är en stor andel av bortfallet i undersökningen abonnentfel, det vill säga det gick inte att få fram telefonnummer till intervjupersonen. Av de som kontaktades och inte ville delta, uppgav många som orsak att de mådde för dåligt, enligt Evry. Ett högt bortfall kan innebära risker för felkällor om bortfallet avviker på ett systematiskt sätt från den grupp som svarat. Vid tolkningen av undersökningens resultat har vi ändå bedömt att det för stratum 2 är tillförlitligt. De svar som framkommer i undersökningen för stratum 2 stämmer väl överens med vad som framkommit i Brå:s rapport *Bemötande i domstol*, i Riksrevisionens intervjuer under granskningen samt iakttagelser som gjorts i samband med aktstudien.

Det frågeformulär som användes vid telefonintervjuundersökningen återfinns i bilaga 3.

Bearbetning

Efter avslutad datainsamling genomfördes följande av Statistikkonsulterna:

- Kontroller av data
- Aidentifiering
- Iordningställande av variabelbeskrivningar
- Framtagning av tabellmaterial

Bilaga 2 Granskningsformulär aktstudie

Välkommen till Aktgranskningsformuläret

Instruktion

- Med hjälp av knappar kan du gå fram och tillbaka i formuläret.
- Med knappen **Rensa** rensas svaren på den aktuella sidan.
- Med knappen **Stäng** sparas svaren tillfälligt. Du kan gå in vid ett senare tillfälle och fortsätta svara.
- Enkäten **avslutas** när du gått till sista sidan och mötts av meddelandet "Tack för din medverkan!" Det finns alltså ingen speciell knapp för att avsluta och skicka.
- Efter sista frågan kan du även skriva ut dina svar.

Fråga 1: KFA direkt

Har målet blivit KFA direkt?

Ja

Nej

Fråga 2: Tider/datum

Ange följande datum. Ange datum enligt yyyy/mm/dd, ex.vis 2011/10/02.
Vid okänt eller liknande – lämna blankt.

Start kanslifas (t1)

Start beredningsfas (t2)

Datum KFA (t3)

Start uppsättandefas (t4)

Överlämnat till domare (t5)

Domsdatum (t6)

Dom expedieras (t7)

Fråga 3: Komplettering

Har FR begärt komplettering av myndighet och/eller klagande alternativt att dessa beretts tillfälle att yttra sig?

Ja

Nej

Ej relevant

Fråga 4: Komplettering

Ange antalet gånger som FR begärt komplettering av respektive part. Vid noll gånger – lämna blankt.

Myndighet

Klagande

Fråga 5: Parterna yttrat sig

Har FR begärt komplettering av myndighet och/eller klagande alternativt att dessa beretts tillfälle att yttra sig?

Ja

Nej

Fråga 6: Parterna yttrat sig

Antal gånger som parterna yttrat sig. Vid noll gånger – lämna blankt.

Myndighet

Klagande

Fråga 7: Anstånd

Har anstånd begärts?

Ja

Nej

Fråga 8: Anstånd

Ange antalet gånger som anstånd har begärts för respektive part. Vid noll gånger – lämna blankt.

Myndighet.....

Klagande.....

Fråga 9: Anstånd

Har anstånd beviljats?

Ja

Nej

Fråga 10: Anstånd

Ange antalet gånger som anstånd har beviljats för respektive part. Vid noll gånger – lämna blankt.

Myndighet.....

Klagande.....

Fråga 11: Nytt KFA

Har målet tagits upp för nytt KFA under beredningsfasen?

Ja

Nej

Registreras inte

Ej relevant

Fråga 12: Nytt KFA

Ange antalet gånger som målet ansetts vara KFA. Vid noll gånger – lämna blankt.

.....

Fråga 13: Omfördelning under beredningsfas

Har målet blivit omfördelat till ny domare och/eller handläggare under beredningsfasen?

Ja

Nej

Registreras inte

Ej relevant

Fråga 14: Omfördelning under beredningsfas

Ange antalet gånger som målet blivit omfördelat till ny domare och/eller handläggare under beredningsfasen. Vid noll gånger – lämna blankt.

.....

Fråga 15: Omfördelning under uppsättandefas

Har målet blivit omfördelat till ny domare och/eller handläggare under uppsättandefasen?

Ja

Nej

Registreras inte

Fråga 16: Omfördelning under uppsättandefas

Ange antalet gånger som målet blivit omfördelat till ny domare och/eller handläggare under uppsättandefasen. Vid noll gånger – lämna blankt.

.....

Bilaga 3 Frågeformulär telefonintervjuundersökning

Hej, jag ringer från Evry och vi genomför en undersökning på uppdrag av Riksrevisionen. Riksrevisionen har i uppdrag att granska olika myndigheter och just nu granskar de förvaltningsrätterna.

Att vi ringer dig beror på att du har överklagat ett beslut till förvaltningsrätten och fått dom i ärendet i maj eller juni 2013.

Riksrevisionen vill gärna veta hur du uppfattar förvaltningsrättens information och bemötande samt om handläggningstiden fick några negativa konsekvenser för dig.

Du kommer att svara helt anonymt och svaren kommer bara att redovisas i sammanfattande tabeller och diagram. Riksrevisionen planerar att presentera sin granskning i mars 2014.

Vi är mycket tacksamma om du har möjlighet att delta i den här telefonintervjun, som tar ca 10 minuter.

Vid mål enligt socialtjänstlagen, s.k. SoL-mål (1801):

A. Jag börjar med att fråga om vad din överklagan gällde. Gällde den ekonomiskt bistånd?
(Med ekonomiskt bistånd avses försörjningsstöd i form av pengar till exempelvis mat, hyra, möbler eller kläder.)

Ja

Nej
Meddela: Då ingår du inte i undersökningen målgrupp och jag får tacka för besväret. **Avsluta.**

Vid annat mål än 1801:

Jag inleder med att fråga kring dina kontakter med förvaltningsrätten.

Om man svarat Ja på fråga A.

Då går jag över till att fråga kring dina kontakter med förvaltningsrätten.

1. Hade du något ombud som företrädde dig?
(Med ombud menas en person som fått en formell fullmakt från dig att företräda dig)

Ja

Nej

2. Och vem företrädde dig, var det ett juridiskt ombud eller någon annan?

Om ja på fråga 1.

Juridiskt ombud

Annan (anhörig, vän/bekant, god man etc)

3. Har du tidigare överklagat ett beslut till förvaltningsrätten?

Ja

Nej

4. Fick du ett brev med information om förenklad delgivning från förvaltningsrätten i samband med att de tagit emot ditt överklagande?

(Förenklad delgivning är information om hur förvaltningsrätten kommer att delge dig som klagande skriftligt material under handläggningen av ärendet. Information om förenklad delgivning skickas i vissa fall ut i samband med att förvaltningsrätten har mottagit ett ärende.)

Ja

Nej

Vet ej

5. Då undrar jag hur lätt eller svårt du tyckte det var att förstå informationen. Tycker du det var lätt, ganska lätt, ganska svårt, svårt eller varken eller?

Om Ja på fråga 4.

Lätt

Ganska lätt

Varken eller

Ganska svårt

Svårt

Vet ej/tveksam

6. Jag ska nu läsa upp några saker som handlar om hur lätt eller svårt du tycker att det var att få information om ditt ärende och hur processen fungerade. För varje delfråga kan du svara att det var lätt, ganska lätt, ganska svårt, svårt eller varken eller. Hur lätt eller svårt tycker du att det var att få reda på..?

	Lätt	Ganska lätt	Varken eller	Ganska svårt	Svårt	Vet ej
	1	2	3	4	5	o
a. Vilken förvaltningsrätt som skulle handlägga ditt ärende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Att förvaltningsrätten mottagit din överklagan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Kontaktuppgifter till domstolen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Hur lång tid handläggningen av ditt ärende förväntades ta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Vad som förväntades av dig under processens gång	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nu vill jag att du fortsätter att tänka på de exempel på information vi precis gick igenom...

7. I vilken utsträckning hade det underlättat för dig att få skriftlig information om dessa saker då processen startade? Var det i liten utsträckning, ganska liten utsträckning, ganska stor utsträckning eller stor utsträckning?

Liten utsträckning

Ganska liten utsträckning

Ganska stor utsträckning

Stor utsträckning

Vet ej

8. Blev du ombedd av förvaltningsrätten att komplettera ditt ärende och/eller fick möjlighet att yttra dig under handläggningens gång?

(Förvaltningsrätten kan i vissa fall skicka ett brev till den som överklagat och be denna lämna synpunkter och kommentarer på ett underlag. Det är denna typ av yttrande som vi syftar på här.)

Ja

Nej

Vet ej

9. Nu går jag över till några frågor om handläggningstiden och om den fick några konsekvenser för din försörjning. Jag läser upp några påståenden som du får svara ja på om du instämmer och nej om du inte instämmer.

	Ja, in- stämmer	Nej, in- stämmer ej	Vet inte/ tveksam
	1	2	0
a. Du hade en reducerad egen försörjning under tiden ärendet pågick	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Du blev helt eller delvis försörjd av någon anhörig under tiden ärendet pågick	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Du fick ta av dina besparingar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Du fick sälja personliga ägodelar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Du fick låna pengar under tiden ärendet pågick	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Nu går jag över till att fråga om själva domen och hur den var skriven. Var den skriven på ett begripligt sätt, det vill säga förstod du hur förvaltningsrätten kommit fram till beslutet?

- Ja
- Nej
- Vet ej/tveksam

11. Har du några övriga synpunkter på hur förvaltningsrätten handlade ditt ärende?
*Försök kategorisera respondentens svar i en eller flera av nedanstående kategorier.
 Om "Annat" – ange kortfattat vad.*

a. Det tog för lång tid att avgöra ärendet	<input type="checkbox"/>
b. Du blev helt eller delvis försörjd av någon anhörig under tiden ärendet pågick	<input type="checkbox"/>
c. Det var svårt att få besked om hur det gick med ärendet	<input type="checkbox"/>
d. Informationen (både muntlig och skriftlig) från förvaltningsrätten var svår att förstå	<input type="checkbox"/>
e. Annat, nämligen...	<input type="checkbox"/>

Nu vill jag avsluta med att ställa några korta frågor om dig själv.

Kön

Kryssa utan att fråga.

Man

Kvinna

Hur gammal är du?

Vilken är din högsta avslutade utbildning, är det grundskola, gymnasium eller högskola?

Grundskola

Gymnasium

Högskola

Annat

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Den som inte är nöjd med ett beslut som fattats av en myndighet kan överklaga beslutet till förvaltningsrätten. Riksrevisionen har granskat förvaltningsrätternas hantering av överklagade beslut om sjukpenning, sjuk- eller aktivitetsersättning samt ekonomiskt bistånd.

För den som överklagar ett myndighetsbeslut som rör den egna försörjningen är det viktigt att få detta prövat i rimlig tid. Förvaltningsrätterna har under flera år haft problem med långa handläggningstider. Granskningen visar att drygt 70 procent av handläggningstiden för mål om sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning består av liggtid. Målen har ofta varit klara för avgörande under en längre period innan de avgörs av förvaltningsrätten.

Det är också viktigt att den som överklagar får begriplig och relevant information eftersom denna förväntas kunna klara processen i förvaltningsrätten själv, utan ombud. Granskningen visar att sådan information saknas i stor utsträckning. Följden kan bli att den som överklagar inte ges tillräckliga förutsättningar att förstå och hantera processen.

Förvaltningsrätterna kan effektivisera handläggningen genom att utveckla arbetssätt samt förbättra informationen till den som överklagar. Domstolsverket bör vara ett stöd i detta. Regeringen bör se över verksamhetsmålet för handläggningstider för att i högre grad styra mot effektivitet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-338-7

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

