

Chefsjustitieombudsmannen
Elisabet Fura**Inspektion av Försäkringskassan, lokalt försäkringscenter (LFC)
Karlskrona, den 3-4 september 2014**

Sammanfattning

Det allmänna intrycket av verksamheten var positivt. De flesta ärendeslagen var väl handlagda och det förekom exempel på föredömligt tydlig journalföring. Språket i besluten var generellt sett bra. Följande brister noterades dock.

I ärenden om aktivitetsersättning och handikappersättning förekom ofta passiva perioder. Flera ärenden uppvisade brister beträffande kontroll av ställföreträdare. ChefsJO uttalade att det är Försäkringskassans ansvar att i förekommande fall begära in och kontrollera att det finns ett godmans- eller förvaltarförordnande och vad det omfattar. Myndigheten ska också dokumentera vid vilken tidpunkt kontrollen skett.

En generell iakttagelse var att dokumentationen av händelser ibland skedde i efterhand. ChefsJO påpekade att journalföringen ska ske löpande och att händelser i ett ärende ska dokumenteras i nära samband med att de inträffar.

Beträffande de ärenden som återkommit från domstol med ändring av Försäkringskassans beslut uppvisade ett flertal ärenden stora brister. Det fanns enligt chefsJO anledning att anta att många handläggare inte förstår skillnaden mellan ett ”vanligt” ärende och ett ärende där kassan ska verkställa det som en domstol beslutat om. Många gånger gjordes en förnyad prövning av hela rätten till ersättning när verkställigheten bara gällde en begränsad fråga.

En allmän iakttagelse gällde utformningen av verkställighetsbesluten. De var inte utformade på ett enhetligt sätt utan förekom i olika varianter. ChefsJO framhöll vikten av att det tidigt i beslutet tydligt framgår att det är fråga om en verkställighet. Ett verkställighetsbeslut får inte formuleras på ett sätt som gör att det kan uppstå missförstånd om vad som har avgjorts av domstol respektive av Försäkringskassan. Ytterligare en allmän iakttagelse bland verkställighetsärendena var att det ofta dröjde innan domen kom den verkställande enheten till handa.

ChefsJO påpekade slutligen att hon kände sig tveksam till rubriker som ”Hej vi har fått in din ansökan”. Det konstaterades också att flera bekräftelsebrev inte var ställda till rätt mottagare och inte heller anpassade efter vem som var mottagare.

Deltagare från JO

Chefsjustitieombudsmannen Elisabet Fura, byråchefen Dan Johansson, områdesansvariga föredragandena Anneli Svensson och Lia von Sivers (protokollförare) samt föredraganden Maria Malmgren.

Inledning

Inspektionen inleddes den 3 september kl. 9.15 i LFC Karlskronas lokaler. Där sammanträffade chefsJO och hennes medarbetare med tf områdeschefen Sara Drejstam, enhetscheferna Joacim Möhlnhoff, Pia Ohlin, Meeri Tikkanen, specialisterna Christina Larsson, Maria Pålsson och samverkansansvarig Marie-Therese Siggelkow.

Sara Drejstam och Pia Ohlin redogjorde för organisationen, verksamheten och handläggningstiderna vid LFC Karlskrona. De hänförde sig därvid i väsentliga delar till en tidigare ingiven redogörelse, aktbilaga 3, och tillade bl.a. följande. Försäkringskassan är organiserad efter ”kundernas” livssituation. LFC Karlskrona räknas som ett mindre LFC. De ärendeslag som handläggs vid LFC Karlskrona är inom livssituationen ”Tillfälligt nedsatt arbetsförmåga (TA)” förebyggande sjukpenning, rehabiliteringsersättning, samordnad rehabilitering, sjukersättning och sjukpenning. Inom livssituationen ”Funktionsnedsättning eller varaktigt nedsatt arbetsförmåga är det aktivitetsersättning, assistansersättning, handikappersättning sjukersättning och vårdbidrag. Den 15 september 2014 kommer LFC Karlskrona att införliva processen ”En enklare sjukförsäkring”. Personalomsättningen är hög, det är många unga som anställs och de slutar generellt sett tidigare. Ca 35 % av de anställda har börjat inom en fyraårsperiod. På sikt kommer troligen fler arbetsuppgifter att försvinna ju längre Försäkringskassan kommer i arbetet med digitalisering.

ChefsJO redogjorde kortfattat för verksamheten hos JO.

Granskning av akter

Här antecknas att chefsJO inför inspektionen begärde fram följande akter och handlingar.

1. Utredningsakterna i de 10 vid inspektionstillfället äldsta ärendena där sjukpenning utgår
2. Sjukersättning:
 - a) de 15 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena
 - b) de 15 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena
3. Aktivitetsersättning:

- a) de 10 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena
 - b) de 10 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena
4. Assistansersättning:
- a) de 15 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena
 - b) de 15 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena
5. Vårdbidrag:
- a) de 15 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena
 - b) de 15 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena
6. Handikappersättning:
- a) de 15 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena
 - b) de 15 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena
7. Samtliga verkställighetsärenden år 2013 och hittills under år 2014, dvs. de ärenden som under den tiden har kommit tillbaka från domstol med ändring av Försäkringskassans beslut.

Genomgång av gjorda iakttagelser vid inspektionen

ChefsJO och hennes medarbetare sammanträffade på eftermiddagen den 4 september med tf områdeschefen Sara Drejstam, enhetscheferna Joacim Möhlnhoff, Pia Ohlin, Meeri Tikkanen, specialisterna Christina Larsson, Maria Pålsson, samverkansansvariga Marie-Therese Siggelkow och nationelle försäkringssamordnaren Tomas Höglund. Verksamhetsområdeschefen Mikael Westberg medverkade per telefon.

ChefsJO konstaterade inledningsvis att det allmänna intrycket av verksamheten var positivt.

ChefsJO anförde att alla framtagna akter och handlingar inte hade granskats och att de som hade granskats inte hade granskats i alla avseenden.

Ärenden om sjukpenning

Vid granskningen av de äldsta pågående ärendena om sjukpenning framkom att ärendena generellt sett var väl handlagda. Några ärenden hade dock pågått i många år. I ett ärende hade sjukpenning utgått i ca sju och ett halvt år. Inledningsvis hade Försäkringskassan aktualiserat frågan om utbyte av sjukpenning till sjukersättning men inte fullföljt frågan. I ett annat ärende hade sjukpenning med avbrott för tidsbegränsad hel eller halv sjukersättning i olika perioder utgått sedan 2006. Även i det ärendet hade Försäkringskassan aktualiserat frågan om utbyte till varaktig sjukersättning men inte fullföljt det. ChefsJO konstaterade att Försäkringskassan på ett mera aktivt sätt borde ha drivit frågan om ett utbyte.

Ärenden om sjukersättning

I flertalet av de ännu inte avgjorda ärendena om sjukersättning hade handläggningen bedrivits både aktivt och korrekt. De passiva perioder som trots allt förekom uppgick sällan till mer än en månad och uppträdde företrädesvis i handläggningens inledningsskede. Undantagsvis förekom dock längre perioder av omotiverad passivitet. I ett ärende hade handläggningen återupptagits först efter en impuls utifrån. I ett ärende där den försäkrade hade begärt anstånd var journalföringen föredömligt tydlig så att man lätt kunde följa gången av ärendet.

I ett ärende väcktes frågan om kommunikering. Journalanteckningarna visade att ärendet hade varit föremål för försäkringsmedicinsk gruppkonsultation den 19 juni 2014. Den försäkringsmedicinske rådgivarens ställningstagande hade antecknats i journalen samma dag. Av den kommuniceringsskrivelse som därefter hade upprättats men som vid inspektionstillfället ännu inte hade skickats ut, framgick emellertid inte vad den försäkringsmedicinske rådgivaren hade sagt. De övriga uppgifter som hade tillförts ärendet redovisades dock. Enligt det beslutsförslag som presenterades i kommuniceringsskrivelsen övervägde Försäkringskassan att bifalla den försäkrades yrkande om hel sjukersättning. ChefsJO uttalade att det vid fullt bifall visserligen inte finns något krav på kommunikering men om kommunikering ändå sker, vilket är brukligt hos Försäkringskassan, bör inte uttalanden från försäkringsmedicinsk rådgivare särbehandlas.

Handläggningen av de senast avgjorda sjukersättningsärendena såg generellt sett mycket bra ut. Ärendena hade drivits framåt aktivt och kontinuerligt. Handläggningstiderna varierade mellan en och en halv till tre och en halv månad och framstod som rimliga. Besluten var överlag bra formulerade med tydliga rubriker och relevanta underrubriker.

Ett ärende uppvisade dock flera brister. I det ärendet hade ansökan om sjukersättning kommit in till Försäkringskassan den 10 juni 2013. Därefter dröjde det nästan en månad innan myndigheten kontrollerade om ansökan var komplett och korrekt ifylld. I slutet av augusti 2013 kontaktade handläggaren i ärendet för första gången den försäkrade men vidtog därefter inte några ytterligare åtgärder. I mitten av november 2013 besökte den försäkrade kassan och efterlyste beslut i ärendet. Trots det dröjde det sedan till den 13 juni 2014 innan handläggaren i ärendet agerade. Handläggningen löpte därefter på och beslut i ärendet fattades den 27 augusti 2014. ChefsJO uttalade att det självfallet inte är acceptabelt att Försäkringskassan förhåller sig helt passiv i långa perioder och på det sättet orsakar orimliga handläggningstider. Försäkringskassan anförde i att man är medveten om de särskilda problem som förekommit i ärendet ifråga.

Ärenden om aktivitetsersättning

De äldsta ännu inte avgjorda ärendena om aktivitetsersättning var inkomna under tiden december 2013–april 2014. Granskningen visade att det ofta förekom passiva perioder från någon till några månader. Ofta vidtogs handläggningsåtgärderna efter

impuls utifrån. I en del ärenden drog handläggningen ut på tiden på grund av svårigheter att få in läkarintyg. ChefsJO framhöll vikten av att ange slutdatum vid den fortsatta bevakningen för att undvika onödigt långa handläggningstider.

Det konstaterades i flera ärenden att beslutsdag hade bokats en–tre dagar efter kommuniceringstidens utgång. ChefsJO påminde om att JO tidigare uttalat att Försäkringskassan bör avvakta minst fyra dagar efter kommuniceringstidens utgång innan beslut i ett ärende fattas. Uttalandet stämmer väl överens med Försäkringskassans egna rutiner.

I ett ärende påbörjades utredningen i februari 2014. När det konstaterades att handläggningen skulle dra ut på tiden fattades ett interimistiskt beslut för perioden maj–juli 2014. Av journalanteckningarna framgick att beslutdatum var bokat först i september månad 2014. ChefsJO konstaterade att Försäkringskassan borde ha övervägt möjligheten att meddela ytterligare ett interimistiskt beslut för att undvika glapp i utbetalningarna till den försäkrade.

I ett annat ärende gav den försäkrade en person fullmakt att företräda honom i kontakterna med Försäkringskassan. I journalanteckningarna noterades dock att den försäkrade inte företräddes av ställföreträdare eller ombud. ChefsJO påpekade att det bekräftelsebrev som skickades till den försäkrade rätteligen skulle sänts till ombudet.

Granskningen av de senast avgjorda ärendena om aktivitetsersättning visade att handläggningstiderna uppgick till som mest fem månader. En del ärenden drevs inte alltid framåt i tillräcklig utsträckning och det förekom passiva perioder på upp till två månader.

Flera ärenden uppvisade brister beträffande kontroll av ställföreträdare. ChefsJO uttalade att det är Försäkringskassans ansvar att i förekommande fall begära in och kontrollera att det finns ett godmans- eller förvaltarförordnande och förordnandets omfattning. ChefsJO förklarade att detta bör ske i samband med att handläggningen påbörjas eller så snart det finns anledning till det. Hon förklarade vidare att tidpunkten för när en uppgift om ställföreträdare kontrolleras måste dokumenteras för att nästa handläggare ska kunna ta ställning till om uppgiften behöver kontrolleras på nytt.

Ärenden om assistansersättning

Granskningen av de ännu inte avgjorda ärendena om assistansersättning visade att ärendena generellt sett var välskötta och handläggningstiderna än så länge rimliga. Handläggningen påbörjades genom att bekräftelsebrev skickades ut i nära anslutning till att en ansökan kom in. Tidpunkt för bokade hembesök angavs redan i bekräftelsebreven. I en del ärenden försenades dock handläggningen på grund av svårigheter att hitta datum för hembesök som passade de som skulle närvara. Att ange tidpunkten för bokade hembesök tidigt i handläggningen är enligt chefsJO ett bra sätt att driva ärendet framåt.

I ett ärende hade Försäkringskassan problem med att få fram uppgift om en förvaltare. Av en journalanteckning den 4 februari 2014 framkom att kommunen väntade på beslut från tingsrätten om en förvaltare. Nästa anteckning i ärendet var från den 27 augusti 2014 då handläggaren antecknade att hon ringt varje månad till överförmyndaren men endast fått besked om att någon förvaltare ännu inte förordnats. Av en annan journalanteckning samma dag framgick att den nya förvaltaren ringt den 25 juni 2014 och att man kommit överens om att ha ett utredningssamtal den 27 juni 2014. Av ytterligare en anteckning den 27 augusti 2014 framgick att utredningssamtalet ägt rum som planerat. ChefsJO påpekade att journalföringen ska ske löpande och att händelser i ett ärende ska dokumenteras i nära samband med att de inträffar. Försäkringskassan uppgav att det fanns ett ärende om handikappersättning på samma person och att det i det ärendet fördes löpande journalanteckningar. ChefsJO konstaterade att detta borde ha framgått av assistansersättningsärendet. I ett annat ärende fanns en fullmakt men förekomsten av fullmakten var inte dokumenterad i journalanteckningarna.

Det konstaterades att flera bekräftelsebrev inte var ställda till rätt mottagare och inte heller anpassade efter vem som var mottagare. I ett ärende var beslutet adresserat till ombudet men texten i beslutet var skrivet i "du-form" riktat till den försäkrade. ChefsJO framhöll vikten av att skrivelser skickas till rätt mottagare och anpassas efter denne. Försäkringskassan uppgav att kassan fått anvisningar om att utforma besluten på det sätt de gjorde för de fall det fanns ombud i ärendet.

Granskningen av de senast avgjorda ärendena om assistansersättning visade att ärendena generellt var väl handlagda och avslutade inom rimlig tid.

Handläggningen påbörjades genom att bekräftelsebrev skickades ut i nära anslutning till att en ansökan inkom, tid för hembesök bokades i samma skede. Även om det kunde konstateras att det förelåg svårigheter att boka tid för hembesök drevs handläggningen aktivt framåt.

Ärenden om vårdbidrag

Granskningen visade att de äldsta pågående vårdbidragsärendena i allmänhet var väl handlagda. Ärendena var inkomna under juni 2014 och nästan samtliga var klara för beslut. Frånsett visst semesteruppehåll hade handläggningen skett kontinuerligt.

Granskningen av de senast avgjorda ärendena om vårdbidrag visade att det generellt såg bra ut. I några ärenden hade dock journalföring skett i efterhand. I ett ärende stod i beslutet under rubriken "Motivering" en underrubrik "Du måste betala skatt på hela vårdbidraget". Därunder fanns information om varför vårdbidraget var skattepliktigt. Under en annan underrubrik fanns en upplysning om att det var möjligt att ansöka om tillfällig föräldrapenning vid sjukvårdsbesök. ChefsJO påpekade att detta inte var motiveringar till Försäkringskassans beslut utan istället upplysningar. Dessa upplysningar borde istället förekomma längre fram i beslutet där det fanns en rubrik "Information". I ett annat ärende hade Försäkringskassan skickat ut en kommuniceringsskrivelse. I den framgick inte när

den försäkrade senast skulle höra av sig till Försäkringskassan utan istället för datum stod med versaler ”Välj datum”.

Ärenden om handikappersättning

Granskningen av de ännu inte avgjorda ärendena om handikappersättning visade att flera ärenden präglades av omotiverad passivitet både innan utredningssamtal hållits men även senare under handläggningen.

Försäkringskassan förklarade att handläggarna ansvarar både för ärenden om handikappersättning och om assistansersättning. Anledningen till att de flesta utredningssamtalen bokas långt fram i tiden är att handläggarnas arbetsbelastning är hög samt att vissa tider sparas för att lättare kunna boka hembesök i ärenden om assistansersättning, där fler aktörer medverkar.

I ett ärende kontrollerade handläggaren, i samband med att ansökan om förmån kom in, om den försäkrade hade ställföreträdare. Registrerad god man kontaktades därefter. Denne uppgav att han skulle skicka in ett registerutdrag. Två veckor senare kontrollerade handläggaren att utdraget hade kommit in. ChefsJO framhöll att detta var föredömligt handlagt.

Vid granskningen av de senast avslutade ärendena om handikappersättning framkom att bekräftelsebrev skickades ut i anslutning till att Försäkringskassan hade tagit emot ansökningarna och att det samtidigt bokades utredningssamtal. Därefter förekom oftast perioder av passivitet på mellan sex–åtta veckor i avvaktan på att utredningssamtal skulle hållas. I en del ärenden tog det upp till fyra veckor från det att ärendet var klart för avgörande till dess att ärendet kvalitetssäkrats och beslut meddelats.

I ett ärende där den försäkrade företräddes av god man noterades att bekräftelsebrev skickades till huvudmannen medan utredningssamtalet hölls med dennes mamma. Därefter kommunicerades förslag till beslut med huvudmannen. Först i samband med expediering av beslutet skedde kommunikeringen med den gode mannen.

I ett annat ärende startade handläggningen i mars månad 2014 med att ett utredningssamtal hölls. Därefter vidtogs inga handläggningsåtgärder i avvaktan på att den försäkrade skulle komma in med ett läkarutlåtande. Efter tre månader hörde den försäkrade av sig och förklarade att han inte hade fått något läkarutlåtande. Problemet löstes genom att handläggaren beställde in den försäkrades ärende om sjukersättning där det fanns ett läkarutlåtande som kunde användas även i aktuellt ärende. Därefter avgjordes ärendet i mitten av juli 2014. ChefsJO framhöll att även om ärendet hade kunnat avgöras snabbare hade handläggaren ändå löst situationen på ett praktiskt sätt.

Ärenden som återkommit från domstol med ändring av Försäkringskassans beslut

Granskningen visade att de domar som rörde sjukpenning oftast verkställdes inom tio dagar, dvs. utan någon fördröjning. De domar som gällde sjukersättning verkställdes i de allra flesta fall inom tre veckor vilket får anses rimligt med hänsyn till de beräkningar som Försäkringskassan måste göra innan verkställighet kan ske. I några fall hade verkställigheten dock tagit ett par månader utan att det var motiverat av utredningsskäl.

Ett flertal verkställighetsärenden uppvisade emellertid stora brister. Det finns enligt chefsJO anledning att anta att många handläggare inte förstår skillnaden mellan ett ”vanligt” ärende och ett ärende där kassan ska verkställa det som en domstol beslutat om. Många gånger gjordes en förnyad prövning av hela rätten till ersättning när verkställigheten bara gällde en begränsad fråga. Några exempel anges nedan.

I ett ärende om assistansersättning hade domstolen, till skillnad från Försäkringskassan, funnit att den försäkrades behov av personlig assistans för de grundläggande behoven uppgick till mer än 20 timmer per vecka och förklarat att den försäkrade var berättigad till assistansersättning. Målet återförvisades till Försäkringskassan för vidare handläggning. Under motiveringsavsnittet i sitt verkställighetsbeslut skriver kassan bl.a. följande. ”Du får assistansersättning därför att Försäkringskassan bedömer att du tillhör personkrets 1 i den personkrets som kan ha rätt till assistansersättning.” Denna fråga var ostridig och över huvud taget inte föremål för prövning i verkställighetsärendet. I sin motivering skriver kassan vidare ”Försäkringskassan bedömer dessutom att ditt behov av personlig assistans för de grundläggande behoven överstiger 20 timmar per vecka”. Detta var ju något som domstolen hade slagit fast och skulle givetvis inte ha prövas på nytt av kassan.

I ett annat ärende om assistansersättning hade förvaltningsrätten delvis bifallit ett överklagande och förklarat att en försäkrad hade rätt till assistansersättning även för tid när hon vistades i skolan. Verkställighetsärendet hos Försäkringskassan gällde enbart frågan om hur många timmar som skulle tillgodoräknas under skoltiden. Trots detta skriver kassan uttryckligen i sitt beslut att ”Försäkringskassan har gjort en ny prövning av din rätt till assistansersättning.” Enligt sin motivering har Försäkringskassan på nytt bedömt frågan om personkretstillhörighet och omfattningen av grundläggande behov. Av journalen framgår att kassan även på nytt har bedömt försäkringstillhörigheten. ChefsJO framhöll att inte några av dessa senare frågor omfattades av verkställighetsärendet och att domen dessutom tagit för lång tid, drygt tre månader, att verkställa.

Ett ärende gällde vårdbidrag där förvaltningsrätten hade funnit att den försäkrade hade rätt till vissa ytterligare merkostnader. I verkställighetsbeslutet utgick kassan från sitt grundbeslut och missade att ta hänsyn till de ändringar som hade skett i kassans omprövningsbeslut. I omprövningsbeslutet hade kassan godtagit fler

merkostnader än i grundbeslutet men utan att den försäkrade nådde upp till en högre nivå av ersättning. Detta ärende aktualiserade återigen frågan om kommunikationen mellan kassans lokalkontor och omprövningsenheterna. Vid JO:s inspektion av Försäkringskassan, LFC Gävle, den 8-9 april 2014 (dnr 1705-2014) uppgav företrädare för kassan att när omprövningsenheterna inte ändrar grundbeslutet får lokalkontoren inte reda på detta, se protokollet s. 8-9.

En allmän iakttagelse gällde utformningen av verkställighetsbesluten. De var inte utformade på ett enhetligt sätt utan förekom i olika varianter, t.ex. med beslutsrubriken ”Sjukersättning” följt av texten ”Försäkringskassan beviljar dig sjukersättning enligt dom från Förvaltningsrätten”. Oavsett om kassan felaktigt har gjort en ny egen prövning eller inte leder en sådan rubrik tankarna fel. ChefsJO framhöll vikten av att det tidigt i beslutet tydligt framgår att det är fråga om en verkställighet. Ett verkställighetsbeslut får inte formuleras på ett sätt som gör att det kan uppstå missförstånd om vad som har avgjorts av domstol respektive av Försäkringskassan. Redan en enkel åtgärd som att inleda med rubriken ”Verkställighet av [den aktuella domstolens namn] dom” skulle leda till ökad tydlighet. Brister i utformningarna och formuleringarna i verkställighetsbesluten framkommer ofta vid JO:s inspektioner. Det är chefsJO:s uppfattning att Försäkringskassan skulle vinna på att utarbeta gemensamma och väl genomtänkta mallar för ändamålet i fråga.

Ytterligare en allmän iakttagelse bland verkställighetsärendena var att det ofta dröjde innan domen kom den verkställande enheten till handa. I ett ärende inkom domen till Försäkringskassans omprövningsenhet i Göteborg den 4 mars 2013 men nådde inte den verkställande enheten i Karlskrona förrän den 26 mars 2013. ChefsJO uttalade att Försäkringskassan bör se över sina handläggningsrutiner i denna del.

Övrigt

ChefsJO framhöll att språket i besluten generellt sett var bra. Hon noterade dock att Försäkringskassan i ett brev till den försäkrade som rubrik med fet stil hade skrivit ”Hej vi har fått din ansökan”. ChefsJO uttalade att hon var tveksam till om den försäkrade fick förtroende för Försäkringskassan när kassan utformade sina brev på det sättet. Försäkringskassan uppgav att formuleringen var testad i en s.k. fokusgrupp och att den blivit uppskattad där, men kassan skulle ta frågan vidare till en språkvårdare.

Inspektionen avslutades kl. 16.15.

Vid protokollet

Lia von Sivers

Justeras den 7 november 2014

Elisabet Fura