

Chefsjustitieombudsmannen  
Elisabet Fura

## **Inspektion av Försäkringskassan, FV Öst 1 Sollentuna, den 2 och 4 november 2015**

---

### **Sammanfattning**

Det allmänna intrycket av verksamheten var gott. Det visade sig t.ex. i bekräftelsebrev som ofta var väl utformade, både innehållsmässigt och språkligt.

I övrigt noterades bl.a. att det var relativt vanligt att försäkrade som hade haft för avsikt att söka sjukpenning av misstag i stället hade sökt sjukersättning. ChefsJO uttalade att det kan finnas anledning för Försäkringskassan att se över hur myndighetens information om skillnaderna mellan de olika ersättningsformerna, t.ex. på hemsidan, är utformad.

I ärenden där den försäkrade företräddes av ställföreträdare hade skrivelser från Försäkringskassan i flera fall skickats till den försäkrade i stället för till ställföreträdaren. Det förekom också att skrivelser som hade skickats till ställföreträdaren var formulerade som om det var den försäkrade som var mottagare. ChefsJO uttalade att i de fall den försäkrade har en ställföreträdare så ska kontakterna i första hand tas med denne. ChefsJO framhöll även vikten av att skrivelser anpassas efter vem som är mottagare.

Besluten i verkställighetsärendena var mycket väldisponerade. Det framgick tydligt att det var fråga om just verkställighet. I de få fall domarna var direkt verkställbara hade de också verkställts omgående. I de flesta fall krävdes emellertid ganska omfattande utredningar efter det att ärendet kommit tillbaka från domstol. ChefsJO påminde om att verkställighetsärenden alltid ska handläggas med förtur och att handläggningen bör drivas framåt mer påtagligt än i ”vanliga” ärenden.

En generell iakttagelse var att dokumentationen i ärendena ofta gjordes för sent. ChefsJO påpekade att journalföringen ska ske löpande och i nära anslutning till det inträffade. Ytterligare en generell iakttagelse var att Försäkringskassan redan i samband med kvalitetssäkringen, dvs. före kommunikeringen, skapade beslutsförslag som innehöll både datum och namn på beslutsfattaren. Beslutsförslagen såg ut som färdiga beslut. ChefsJO uttalade att om förslagen inte till det yttre kan skiljas från färdiga beslut finns det risk för att förslagen kan komma att skickas ut av misstag. Det kan också leda till att Försäkringskassan

lämnar ut felaktiga upplysningar och dessutom ge intryck av att myndigheten har tagit slutlig ställning i ärendet innan kommunikeringen är slutförd. ChefsJO betonade vikten av att det tydligt framgår vad som är ett beslutsförslag och vad som är ett färdigt beslut. Försäkringskassan uppmanades att se över sina rutiner i denna del.

### **Deltagare från JO**

ChefsJO Elisabet Fura, byråchefen Dan Johansson, områdesansvariga föredragandena Anneli Svensson och Lia von Sivers (protokollförare) samt föredraganden Maria Malmgren. Den 4 november deltog även föredraganden Sofia Hansson.

### **Inledning**

Inspektionen inleddes av chefsJO:s medarbetare den 2 november kl. 09.30 i FV Öst 1:s lokaler i Sollentuna. Kl. 13.00 sammanträffade chefsJO och hennes medarbetare med områdeschefen Marie Bredin, enhetscheferna Lena Åkerstedt och Kristina Åstrand, specialisten Angelica Cronsten, försäkringssamordnaren Liselott Vondrus och administrativa assistenten Gunilla Eriksson.

Marie Bredin redogjorde för organisationen, verksamheten och handläggningstiderna hos FV Öst 1. Hon hänförde sig därvid i väsentliga delar till ingivna redogörelser, handlingar 4-6. Därutöver anfördes bl.a. följande: FV Öst 1 består av hela Stockholm med kranskommuner. Sedan den 1 mars 2014 är FV Öst 1 uppdelat på fyra kontor med totalt ca 300 medarbetare. Kontoren hjälper varandra sinsemellan vid stora ärendetillströmningar. De flesta handläggarna är specialiserade och arbetar med ett till två ärendeslag. Sedan den 1 april 2015 arbetar fyra medarbetare på kontoret i Sundbyberg enbart med utbyte av sjukpenning mot sjukersättning. Ett sätt att effektivisera handläggningen har varit att bevilja handikappersättning/vårdbidrag för fem i stället för två år i taget och sedan göra kontroller efter två år. Nyligen påbörjade man också ett projekt som innebär att handläggaren också fattar beslut i enkla ärenden. Handläggaren avgör själv om det är ett enkelt ärende eller inte men kan diskutera ärendet med sina kollegor.

### **Granskning av akter**

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

#### 1. Sjukersättning:

- a) de 10 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena
- b) de 10 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena

#### 2. Aktivitetsersättning:

- a) de 10 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena
- b) de 10 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena

3. Assistansersättning:

- a) de 15 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena
- b) de 15 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena

4. Vårdbidrag:

- a) de 15 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena
- b) de 15 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena

5. Handikappersättning:

- a) de 15 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena
- b) de 15 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena

6. Samtliga verkställighetsärenden under 2014 och hitintills under 2015 som har kommit tillbaka från domstol med ändring av Försäkringskassans beslut

### **Genomgång av gjorda iakttagelser vid inspektionen**

ChefsJO och hennes medarbetare sammanträffade den 4 november kl. 15.00 med områdeschefen Marie Bredin, enhetscheferna Lena Åkerstedt och Kristina Åstrand, specialisterna Angelica Cronsten, Maria Ljungkvist och Malin Nilsson samt försäkringssamordnaren Liselott Vondrus.

ChefsJO konstaterade inledningsvis att det allmänna intrycket av verksamheten var gott och bl.a. visade på en god språklig förmåga hos personalen.

ChefsJO uppgav att alla framtagna akter och handlingar inte hade granskats i alla avseenden.

Härefter inleddes den närmare genomgången av de iakttagelser som chefsJO och hennes medarbetare gjort under granskningen. Följande antecknades:

#### **Ärenden om sjukersättning**

Granskningen visade att de äldsta ännu inte avgjorda ärendena om sjukersättning hade kommit in till Försäkringskassan under perioden december 2014 – augusti 2015. I en stor del av ärendena förekom passiva perioder på upp till fyra månader i ärendets inledningsskede. I några fall förekom upprepade perioder av passivitet.

I ett ärende hade ansökan om sjukersättning kommit in till kassan den 7 juli 2015 och ett bekräftelsebrev skickats ut två dagar senare. Efter nästan tre månaders passivitet kom socialnämnden in med en begäran om utbetalning. Efter ytterligare två veckors passivitet överlämnades ärendet för kvalitetssäkring. Såvitt framgår av journalanteckningarna var denna inte avslutad vid tidpunkten för JO:s inspektion. ChefsJO konstaterade att någon egentlig handläggning inte hade skett efter det att ansökan hade kommit in. Hon konstaterade även att kvalitetssäkringen tagit för lång tid.

I ett annat ärende hade Försäkringskassan, förutom att skicka ut ett bekräftelsebrev, inte vidtagit några handläggningsåtgärder alls under de första två månaderna. Vid en kontroll i Försäkringskassans interna system som gjordes därefter visade det sig att den försäkrade hade god man. Samma dag som den upptäckten gjordes hörde den försäkrade av sig och blev då ombedd att komma in med ett intyg från Arbetsförmedlingen. Den 19 oktober ringde den försäkrade och undrade vad det var för intyg hon skulle skicka in. Av en journalanteckning den 27 oktober framgår att hon hade skickat det begärda intyget till fel myndighet. ChefsJO konstaterade att myndigheten redan i handläggningens inledningsskede bör kontrollera om den försäkrade har ställföreträdare. Underlåtenheten att göra en sådan kontroll ledde i det här fallet bl.a. till att bekräftelsebrevet skickades till den försäkrade i stället för till den gode mannen. Det hade även varit lämpligare att begära att den gode mannen skulle komma in med kompletteringen.

Försäkringskassan uppgav i sammanhanget att handläggningen av ärenden om sjukersättning nyligen har koncentrerats till två kontor med ett mindre antal medarbetare. Detta kommer att medföra att handläggarna där höjer sin kompetens och blir experter inom ärendeslaget sjukersättning.

Bland de senast avgjorda ärendena om sjukersättning noterades att det var relativt vanligt att försäkrade som hade haft för avsikt att söka sjukpenning av misstag i stället hade sökt sjukersättning och sedan återkallat sin ansökan. ChefsJO uttalade att det kan finnas anledning för Försäkringskassan att se över hur myndighetens information om skillnaderna mellan de olika ersättningsformerna, t.ex. på hemsidan, är utformad.

I ett ärende hade den försäkrade ansökt om sjukersättning utan att bifoga något läkarutlåtande. Försäkringskassan förelade den försäkrade att komma in med ett läkarutlåtande och skickade även en påminnelse, men något läkarutlåtande kom inte in. Försäkringskassan avvisade därför ansökan. I beslutet angavs dock felaktigt att ansökan om *aktivitetsersättning* avvisades.

Även bland de avslutade ärendena förekom till synes omotiverade uppehåll i handläggningen. ChefsJO betonade kassans ansvar att driva ärendena framåt.

#### Ärenden om aktivitetsersättning

Granskningen visade att de äldsta pågående ärendena i allmänhet var väl handlagda. Det äldsta ärendet var sju månader gammalt men hade varit föremål för kontinuerlig handläggning. Bekräftelsebrev som skickades ut var bra och tydliga.

Vad gäller de senast avgjorda ärendena om aktivitetsersättning var den längsta handläggningstiden fem månader. Samtliga ärenden hade varit föremål för kontinuerlig handläggning.

#### Ärenden om assistansersättning

Vid granskningen framkom att de äldsta pågående ärendena om assistansersättning generellt sett var väl handlagda. I det äldsta ärendet hade ansökan kommit in till

Försäkringskassan i januari 2015. Det förekom ett uppehåll i handläggningen från april till mitten av augusti 2015 då Försäkringskassan begärde ett utlåtande från en psykolog. Därefter hade det inte hänt någonting. I ett annat ärende, som påbörjades i början av juli 2015, hade handläggaren den 14 juli 2015 skrivit till den försäkrade och bokat in ett möte den 24 september 2015, dvs. två och en halv månad framåt i tiden. I många av de granskade fallen hade beslutsförslaget kommunicerats men kommuniceringstiden ännu inte löpt ut.

Förutom tidpunkten för hembesök angavs redan i bekräftelsebrevet vilken utredning den enskilde skulle komplettera ärendet med innan mötet. Det framkom även att handläggarna hade utnyttjat tiden fram till hembesöket på ett konstruktivt sätt, t.ex. för att hämta in kompletterande uppgifter. ChefsJO uttalade sig positivt om det arbetssättet.

I några fall hade kassan noterat i utredningsmaterialet att den försäkrade, t.ex. under utredningssamtalen, hade specificerat eller ändrat sina yrkanden jämfört med vad som angetts i ansökan. Det slutliga yrkandet hade emellertid inte noterats i journalen. ChefsJO framhöll att uppgifter av sådan vikt som ett ändrat yrkande bör journalföras.

Granskningen av de senast avgjorda ärendena om assistentersättning visade att utredningarna ofta var relativt omfattande. Handläggningstiden uppgick till mellan två och fem månader och var i flertalet fall befogad.

I några ärenden väcktes frågan om kommunikering. Myndigheternas kommunikationsplikt regleras i 17 § förvaltningslagen och innebär att ett ärende som innebär myndighetsutövning mot någon enskild inte får avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och att han har fått tillfälle att yttra sig över den. Det finns dock undantagssituationer när myndigheten får avgöra ärendet utan kommunikering. En sådan undantagssituation är om avgörandet inte går parten emot. I ett fall hade Försäkringskassan avstått från kommunikering och i journalanteckningarna motiverat det med att ”beslutet motsvarade ansökan”. ChefsJO anförde att Försäkringskassan får anses ha haft fog för bedömningen att kommunikering inte var nödvändig i det ärendet eftersom beslutet innebar fullt bifall till den försäkrades väl specificerade yrkande. Försäkringskassan och chefsJO var vid diskussionen om ärendet emellertid ense om att det sällan med säkerhet kan sägas att ett beslut om assistansersättning innebär ett fullt bifall. Möjligheten att tillämpa undantaget att kommunikering kan underlåtas därför att avgörandet inte går parten emot bör av den anledningen användas med försiktighet.

I ett annat fall hade Försäkringskassan på ett föredömligt sätt dokumenterat vad som framkommit vid en konsultation med en försäkringsmedicinsk rådgivare men inte kommunicerat uppgifterna med den försäkrade. Beslutet innebar att den försäkrade beviljades assistansersättning. ChefsJO konstaterade att de uppgifter

som den försäkringsmedicinska rådgivaren hade tillfört borde ha kommunicerats med den försäkrade.

### Ärenden om vårdbidrag

Vid granskningen framkom att de äldsta ännu inte avgjorda ärendena om vårdbidrag hade kommit in till Försäkringskassan under perioden mars – juni 2015. Ärendena var generellt sett mycket välskötta även om vissa hade pågått i sex månader utan att ansökningarna var kompletta, vilket ofta berodde på svårigheter att få in intyg från externa aktörer men även på att många av vårdnadshavarna inte var tillgängliga vid utredningssamtalen som hade bokats flera månader tidigare. Trots dessa svårigheter var handläggningen aktiv och började i regel med att handläggaren kontaktade vårdnadshavaren per telefon och bokade in utredningssamtal och förklarade om och i så fall vilka kompletteringar som behövdes.

Försäkringskassan uppgav att en påminnelse om bokat utredningssamtal ofta skickas ut via SMS dagen innan ett samtal ska hållas. En av orsakerna till att utredningssamtalen bokas flera månader framåt i tiden är handläggarnas höga arbetsbelastning.

Granskningen av de senast avgjorda ärendena om vårdbidrag visade att såväl handläggningen som handläggningstiderna generellt sett var bra. Besluten var överlag välmotiverade och tydligt formulerade. En iakttagelse, som chefsJO även gjort vid tidigare inspektioner, var att det i besluten om vårdbidrag fanns en underrubrik med lydelsen ”Du måste betala skatt på hela vårdbidraget”. Under en annan underrubrik fanns en upplysning om att det var möjligt att ansöka om tillfällig föräldrapenning vid sjukvårdsbesök. ChefsJO framhöll att detta inte alltid var motiveringar till Försäkringskassans beslut utan upplysningar som i sådana fall i stället borde förekomma längre fram i beslutet under rubriken ”Information”.

I ett ärende noterades att den försäkrade hade informerats om vissa uppgifter som Försäkringskassan hade hämtat in från en kurator men inte fått möjlighet att yttra sig över dem. ChefsJO påminde om att kommunikationsplikten i 17 § förvaltningslagen innehåller två moment; dels ska parten underrättas om alla uppgifter som tillförts ärendet genom någon annan än parten själv, dels ska denne få möjlighet att yttra sig över uppgifterna.

I ett annat ärende hade den försäkrade i sin ansökan om vårdbidrag angett att hon var i behov av serbisk tolk vid utredningssamtal. Försäkringskassan bokade en tolk, men utredningssamtalet genomfördes på svenska och engelska eftersom den bokade tolken inte kom till mötet. I samtalsdokumentationen antecknades följande: ”Den försäkrade hänvisar till de medicinska underlagen som finns i ansökan då hon ibland under samtalet hade svårt att göra sig förstådd på grund av språket”. ChefsJO uppgav att Försäkringskassan borde ha ställt in och bokat ett nytt utredningssamtal med tolk närvarande.

I ett beslut om vårdbidrag saknades beslutfattarens namn. På den avsedda platsen i beslutet stod endast ”BESLUTFATTARENS NAMN”. ChefsJO framhöll vikten av noggrannhet vid användandet av mallar.

#### Ärenden om handikappersättning

De flesta av de äldsta ännu inte avgjorda ärendena hade kommit in till Försäkringskassan under sensommaren 2015. I flera av dem var handläggningen i slutskedet. I ett par ärenden kunde det konstateras att Försäkringskassan inte hade varit tillräckligt drivande. I ett ärende som kom in i början av maj 2015 hade kompletterande utredningsmaterial begärts in tidigt i september och kommit in till kassan den 9 oktober. Den 13 oktober hade handläggaren i ärendet försökt att få tag på en tjänsteman hos kommunen utan att lyckas. Därefter hade det såvitt framgick av handlingarna inte hänt någonting i ärendet. I ett annat ärende hade ansökan kommit in till Försäkringskassan i mitten av juli 2015. Enligt en journalanteckning den 8 september avvaktade kassan kommunens beslut om LSS. Den 1 oktober antecknades att den försäkrade hade fått avslag på sin LSS-ansökan. Därefter hade handläggningen upphört.

Granskningen av de senast avgjorda ärendena om handikappersättningen visade att handläggningstiderna uppgick till mellan en och drygt sex månader.

Handläggningen påbörjades genom att bekräftelsebrev med föreslagen tid för utredningssamtal skickades ut. Utredningssamtalen bokades med få undantag in två till tre månader framåt i tiden. Besluten fattades ofta omkring en månad efter det att utredningssamtalet hållits.

Vidare konstaterades att skrivelser ofta skickades till den försäkrade även om denne hade ställföreträdare. Det förekom också att skrivelser som hade skickats till ställföreträdaren var formulerade som om det var den försäkrade som var mottagare. ChefsJO uttalade att i de fall den försäkrade har en ställföreträdare så ska kontakterna i första hand tas med denne. ChefsJO framhöll även vikten av att skrivelser anpassas efter vem som är mottagare.

#### Ärenden som återkommit från domstol med ändring av Försäkringskassans beslut

Besluten i verkställighetsärendena var mycket väldisponerade och det framgick tydligt att det var fråga om just verkställighet. I de få fall där domarna var direkt verkställbara hade de också verkställts omgående. I de flesta fall krävdes emellertid ganska omfattande utredningar efter det att ärendet kommit tillbaka. Utredningarna bedrevs av allt att döma på samma sätt som skulle ha skett om det hade varit ett grundärende och pågick oftast mellan två och fyra månader. I ett ärende uppgick den sammanlagda handläggningstiden till åtta månader. Att det drog ut på tiden berodde på upprepade och långa perioder av total inaktivitet från Försäkringskassans sida. Det är naturligtvis aldrig acceptabelt men är särskilt allvarligt i ett verkställighetsärende. ChefsJO påminde om att verkställighetsärenden alltid ska handläggas med förtur och att handläggningen bör drivas framåt mer påtagligt än i ”vanliga” ärenden.

### Generella iakttagelser

En iakttagelse, som gjordes i flera ärendeslag, var att dokumentationen ofta gjordes för sent. I ett ärende om handikappersättning hade kassan t.ex. väntat i en och halv månad med att journalföra en inkommen handling. I ett annat ärende hade ansökan kommit in den 4 augusti 2015 men journalförts först den 29 september. Den 20 oktober journalfördes händelser som hade inträffat den 24 augusti respektive den 15 oktober 2015. ChefsJO påpekade att journalföringen ska ske löpande och att händelser i ett ärende ska dokumenteras i nära anslutning till det inträffade.

Ytterligare en generell iakttagelse var att Försäkringskassan redan i samband med kvalitetssäkringen, dvs. före kommunikeringen, skapade beslutsförslag som innehöll både datum och namn på beslutsfattaren. Beslutsförslagen såg ut som färdiga beslut. ChefsJO uttalade att om förslagen inte till det yttre kan skiljas från färdiga beslut finns det en risk för att förslagen kan komma att skickas ut av misstag. Det kan också leda till att Försäkringskassan lämnar ut felaktiga upplysningar och dessutom ge intryck av att myndigheten har tagit slutlig ställning i ärendet innan kommunikeringen är slutförd. ChefsJO betonade vikten av att det tydligt framgår vad som är ett beslutsförslag och vad som är ett färdigt beslut. Försäkringskassan uppmanades att se över sina rutiner i denna del.

Inspektionen avslutades kl. 16.05.

Vid protokollet

Lia von Sivers

Justeras den 21/12-15

Elisabet Fura