

Inspektion av Försäkringskassan, FVF Nordost, den 26 och 27 oktober 2021

Inspektionen i korthet: JO har granskat bl.a. hur Försäkringskassan i ärenden om ansökan om assistansersättning till barn, tillämpar reglerna i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter om barns rätt att få information och möjligheter att komma till tals så som de kommer till uttryck i 8 § andra stycket lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade (LSS) samt handläggningstiderna i ärenden om ansökan om assistansersättning. I protokollet konstateras bl.a. att Försäkringskassan i de flesta fallen inte informerade vårdnadshavarna om barnets rätt att komma till tals och att vårdnadshavarna avgör om det är lämpligt att barnet är med på ett möte. I de fall när information hade lämnats fanns inga dokumenterade överväganden om det bästa för barnet innebar att han eller hon närvarade vid mötet och då framförde några åsikter. JO påpekar att Försäkringskassan således relativt sällan agerar på det sätt som föreskrivs i 8 § andras stycket LSS och som Försäkringskassan anger i sina egna riktlinjer.

När det gäller handläggningstiderna konstateras att dessa påtagligt förbättrats jämfört med hur situationen såg ut vid JO:s inspektion av Försäkringskassan i Göteborg hösten 2019. Handläggningstiderna var kortare och handläggningen bedrevs överlag aktivt. Det noteras dock att handläggningen i några ärenden var omotiverad passiv. Vidare uppmärksammas att Försäkringskassan relativt sällan informerar den enskilde om att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat när handläggningen pågått under längre tid än vad myndigheten uppskattat.

I protokollet görs vidare vissa uttalanden om anlitande av tolk och om utformningen av besluten.

Bakgrund

Den 1 januari 2020 inkorporerades Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) i svensk lag genom lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. JO har i anledning av det velat granska hur Försäkringskassan i ärenden om assistansersättning till barn uppfyller konventionens krav i artikel 12 om att barn har rätt att uttrycka sin

mening och höras i frågor som rör barnet. Artikel 1 har legat till grund för utformningen av 8 § andra stycket lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade (LSS) som infördes den 1 januari 2011 och där det bl.a. anges att när en insats rör ett barn ska barnet få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter.

Den 2 mars 2020 beslutade justitieombudsmannen Thomas Norling att i april 2020 genomföra en inspektion av Försäkringskassan FVF Nordost (dnr 1731-2020). Syftet var att undersöka om Försäkringskassans hantering av kravet på att ge barn relevant information och möjlighet att komma till tals, påverkats av att barnkonventionen sedan den 1 januari inkorporerats i svensk lag. Inför inspektionen beställde JO fram ärenden rörande assistansersättning till barn som avslutats strax före årsskiftet 2019/2020 och ärenden som avslutats strax före inspektionstillfället. Med hänsyn till den under 2020 pågående pandemin ställdes inspektionen i april 2020 in. Pandemin fortlöpte under 2021.

Den 7 september 2021 beslutade JO Thomas Norling att ärendet dnr 1731-2020 skulle avslutas och att en inspektion med ett delvis annat syfte skulle genomföras inom ramen för ett nytt ärende. Byråchefen Anneli Svensson förordnades att verkställa en inspektion av Försäkringskassan, FVF Nordost, den 26–27 oktober 2021 i dnr 6930-2021.

JO Thomas Norling har vid en tidigare inspektion av Försäkringskassan, FV och SF, Göteborg, den 15–17 oktober 2019 (dnr 6502-2019) konstaterat att handläggningstiderna i ärenden om assistansersättning var långa och att det förekommit perioder med omotiverad passivitet i ärendena. Handläggningen i de icke avslutade ärendena om assistansersättning hade vid det inspektionstillfället oftast pågått i ca ett år. Det har bedömts angeläget att följa upp hur handläggningstiderna har utvecklats och det bestämdes därför att inspektionen av Försäkringskassan, FVF Nordost, den 26–27 oktober 2021, bl.a. skulle omfatta en sådan uppföljning.

Inspektionens omfattning och genomförande

Inspektionen genomfördes av byråchefen Anneli Svensson, områdesansvariga föredragandena Erika Löwhagen och Sofia Lönnberg (protokollförare) samt föredragandena Heidi Sundgren, Annika Aula, Sara Uhrbom och Clara Ljunggren. Inspektionen genomfördes i JO:s lokaler den 26–27 oktober 2021 genom att kopior av i förväg beställda handlingar granskades av JO:s medarbetare.

Inför inspektionen hade Försäkringskassan informerats om att inspektionen skulle vara särskilt inriktad på Försäkringskassans tillämpning av 8 § andra stycket LSS i ärenden om assistansersättning till barn samt på handläggningstiderna och beslutsmotiveringarna generellt i ärenden om assistansersättning. JO hade därför begärt att få ta del av kopior av akterna

(inklusive journalanteckningar) i ärenden som hade inletts efter ansökan om assistansersättning från en enskild enligt följande:

1. de 50 per den 1 oktober 2021 senast avgjorda ärendena om assistansersättning för barn födda 2011 eller tidigare.
2. de tio per den 1 oktober 2021 senast avgjorda ärendena om assistansersättning.
3. de tio per den 1 oktober 2021 äldsta icke avgjorda ärendena om assistansersättning.

JO begärde också att få del av eventuella rutiner angående tillämpningen av 8 § andra stycket LSS samt eventuella handlingsplaner eller liknande som tagits fram för att komma tillrätta med problemet med långa handläggningstider i ärenden om assistansersättning.

Försäkringskassan lämnade in de beställda handlingarna samt verksamhetsplaner för 2020 och för 2021–2023, handlingsplaner för personalomsättningen 2020 respektive 2021, plan för att utveckla produktivitet och rättssäkerhet FVF Nordost. Försäkringskassan lämnade även in en presentation. I denna beskrevs bl.a. hur Försäkringskassan tillämpar 8 § andra stycket LSS i sina ärenden om assistansersättning till barn. Det angavs bl.a. att handläggaren inför utredningssamtalet bör informera barnets vårdnadshavare om innehållet i 8 § andra stycket LSS samt efter samråd med vårdnadshavaren ta ställning till om barnet är moget nog för att få information och komma till tals i sitt ärende. Det ska även dokumenteras att den försäkrade har informerats och på vilket sätt det skett.

Inspektionen inleddes med ett digitalt möte med områdeschefen AA, enhetschefen BB, specialisterna CC och DD samt försäkringsutredaren EE.

Efter en inledande presentation av samtliga närvarande redogjorde Anneli Svensson för bakgrunden till inspektionen. Anneli Svensson informerade också om att JO Thomas Norling inte skulle delta vid inspektionen, men att de iakttagelser som gjordes skulle föredras för honom. Hon upplyste om att det inte skulle hållas något avslutande möte omedelbart efter inspektionen men att JO skulle återkomma för det fall JO Thomas Norling bedömde att ett avslutande möte behövdes vid en senare tidpunkt.

Därefter redogjorde AA och hans medarbetare för hur Försäkringskassan FVF är organiserad och hur Försäkringskassan tillämpar 8 § andra stycket LSS vid handläggningen av assistansersättningsärenden rörande barn. De redogjorde även för handläggningstiderna i ärenden om assistansersättning generellt samt för vilka åtgärder myndigheten vidtagit respektive planerar att vidta för att komma till rätta med problemet med långa handläggningstider i dessa ärenden. De hänförde sig i huvudsak till det material som Försäkringskassan tidigare gett in till JO (handling 15). Därutöver anförde CC och DD i huvudsak följande: Vid

en utredning om ett barns rätt till assistansersättning vill Försäkringskassan i regel träffa barnet. Under den pågående pandemin har möjligheterna till det emellertid varit begränsade då utredningssamtalen har hållits via telefon. I de fall ett möte blir aktuellt anges det normalt i det bekräftelsebrev som skickas ut före mötet att barnet har rätt att framföra sin åsikt och att vårdnadshavarna avgör om det är lämpligt att barnet deltar i mötet. Försäkringskassan tar sedan i samråd med vårdnadshavarna ställning till om det är lämpligt att barnet deltar. Ställningstagandet ska dokumenteras i journalanteckningarna eller i dokumentet för utredningssamtalet. Försäkringskassan vill ha ett möte när det är frågan om en ny ansökan. I andra fall får behovet av ett möte avgöras i varje enskilt fall.

AA anförde sedan följande: Handläggningstiderna i ärendena om assistansersättning har förkortats betydligt sedan april 2020. Målsättningen är att den här typen av ärenden ska avgöras inom 140 dagar. Den faktiska handläggningstiden uppgår nu till 106 dagar i genomsnitt. I september fanns det i verksamhetsområdet 70 ärenden som var äldre än 180 dagar. Orsakerna till de långa handläggningstiderna är bl.a. hög personalomsättning och att det ibland är svårt att få in kompletteringar från de enskilda. Det har därför tagits fram en handlingsplan för att behålla personal samt en plan för produktivitet och rättssäkerhet.

Efter mötet granskades de beställda handlingarna.

På begäran av JO lämnade Försäkringskassan in mallen för det bekräftelsebrev som i regel skickas ut till den som ansökt om assistansersättning (handling 17) samt Försäkringskassans riktlinjer för kommuniseringsbrev och beslutsbrev (handling 18).

Efter granskningen föredrogs de iakttagelser som gjorts för JO Thomas Norling. Dessa iakttagelser och hans uttalandet redogörs för nedan.

lakttagelser och uttalanden av JO Thomas Norling med anledning av inspektionen

Barns rätt att få information och komma till tals

Rättslig reglering

Den 1 januari 2020 inkorporerades Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) i svensk lag genom lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Såvitt nu är av intresse anges följande i artikel 12 barnkonventionen:

1. Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.
2. För detta ändamål ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att

höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler.

I 8 § andra stycket LSS finns det en bestämmelse som i huvudsak överensstämmer med artikel 12. I bestämmelsen anges att när en insats rör ett barn ska barnet få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets åsikter ska enligt bestämmelsen tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Bestämmelsen infördes i LSS den 1 januari 2011 i syfte att överensstämja med formuleringarna i artikel 12.

De insatser som en enskild kan ha rätt till enligt LSS ska enligt huvudregeln i 2 § LSS varje kommun eller beträffande vissa insatser varje region svara för. Rätten till insatser enligt LSS prövas därför i första hand av kommunerna. När behovet av assistans för de grundläggande behoven överstiger 20 timmar är, enligt 51 kap. 3 § socialförsäkringsbalken (SFB), Försäkringskassan i stället ansvarig för utredningen och utbetalningen av assistansersättning.

I 51 kap. SFB finns det inte någon bestämmelse som uttryckligen anger att 8 § andra stycket LSS ska tillämpas i Försäkringskassans utredning när insatsen rör ett barn. Det kan dock knappast ha varit lagstiftarens mening att ett barn endast ska ha rätt att få information och komma till tals när utredningen genomförs av kommunen, men inte när behovet är mer omfattande och utredningen därför genomförs av Försäkringskassan. En sådan ordning hade inte heller varit förenlig med artikel 12 barnkonventionen. Frågan har inte närmare berörts i förarbetena och utgångspunkten är därför att Försäkringskassan, i likhet med kommuner och på sätt som uttrycks i 8 § andra stycket LSS, har en skyldighet att se till att ett barn får information och ges möjlighet att komma till tals i ärenden om assistansersättning.

När det gäller den närmare innebörden av Försäkringskassans skyldighet i nu berört avseende, framgår det av förarbetena till 8 § andra stycket LSS (prop. 2009/10:176 s. 74) att den omständigheten att barnets bästa enligt 6 a § LSS ska beaktas, kan innebära att information ibland inte ska ges, eller att bara viss information ges, beroende på vad som är bäst för det enskilda barnet i förhållande till barnets ålder, mognad och tidigare kunskaper. Vidare framgår att barnets bästa kan innebära att det inte alltid är lämpligt att efterfråga barnets åsikt. Om barnet inte uppnått tillräcklig ålder och mognad för att själv kunna ta ställning, framgår det av förarbetsuttalandena att vårdnadshavaren måste samtycka till att barnet framför sina åsikter, och det är även vårdnadshavarens ansvar att bevaka att barnet inte ges möjlighet att uttrycka åsikter om det skulle vara olämpligt för just det barnet.

lakttagelser och uttalanden

Såsom angetts har barn rätt att få information och att få komma till tals utifrån sin mognadsnivå i sådan verksamhet hos en myndighet som rör dem. Under inspektionens inledande möte uppgav Försäkringskassan att om det under utredningen av ett ärende om assistansersättning kan bli aktuellt att ha ett möte

med vårdnadshavarna till barnet underrättas de om barnets rätt att komma till tals i det bekräftelsebrev som skickas ut efter att en ansökan om assistansersättning kommit in till Försäkringskassan.

Under granskningen noterades att Försäkringskassan i regel skickade ut ett bekräftelsebrev kort efter det att en ansökan om assistansersättning kommit in till myndigheten. Brevet var i de flesta fallen ställt till barnets vårdnadshavare eller till ett ombud. I några bekräftelsebrev lämnades information om barnets möjlighet att komma till tals genom följande textrad:

[Barnets förnamn] har också möjlighet att framföra sina åsikter vid mötet.
[Du/Ni] som vårdnadshavare avgör om det är lämpligt att [ditt/ert] barn är med i mötet.

Det förekom också att sådan information lämnades i samband med att tid för ett utredningssamtal bokades. I de flesta ärenden lämnades emellertid ingen information alls om att barnet hade möjlighet att framföra sina åsikter. I de fall informationen hade lämnats fanns heller inga noteringar om vilken bedömning som gjorts i frågan om barnets bästa innebar att barnet skulle vara med i mötet och framföra sina åsikter eller inte.

I majoriteten av ärendena framgick det av den medicinska dokumentationen att det på grund av barnets funktionshinder skulle vara omöjligt eller mycket svårt att kommunicera med barnet. Det framgick dock inte av dokumentationen i ärendena om barnets bristande förmåga att kommunicera varit en orsak till att Försäkringskassan avstått från att informera om barnets möjligheter att komma till tals. Det fanns nämligen även enstaka exempel där barnet hade bedömts ha god förmåga att kommunicera men där information om att barnet hade rätt att framföra sina åsikter ändå saknades i bekräftelsebrevet eller i kallelsen till mötet. Bristen på klagörande dokumentation om barnets förmåga att framföra sina åsikter medför att det är svårt att med säkerhet veta om och i så fall vilka överväganden som hade gjorts angående informationen till vårdnadshavarna.

Det noterades att utredningssamtalen i regel hållits via telefon på grund av pandemin. I vissa fall hölls regelrätta utredningssamtal, medan det i andra fall bara hölls ett kortare telefonsamtal med vårdnadshavarna. Utredningssamtalen var utförliga och gediget dokumenterade. Det var dock otydligt beskrivet om barnet hade varit närvarande under samtalet eller inte. Redogörelsen inleddes nämligen i regel med uppgift om vem utredningen rörde utan att det angavs om personen närvarade eller inte. Det var ofta nödvändigt att kontrolläsa i journalanteckningarna för att förstå om barnet hade närvarat. Endast i några ärenden hade angetts att barnet inte närvarade och i ett fall att barnet var med vid samtalet men att hans pappa förde talan. Detta angavs i så fall under rubriken ”Andra personer som deltar i samtalet”, vilket var något missvisande. Om anledningen till att barnet inte var närvarande under samtalet berodde på att detta bedömdes vara det bästa för barnet eller hade andra orsaker framgick i regel inte. Endast i ett ärende hade skälen för att barnet inte närvarade antecknats. Det som då angavs var att utredningssamtalet hållits via telefon i

anledning av pandemin. I det ärende där barnet närvarade i mötet var det oklart i vilken utsträckning barnet hade fått annan information om sitt ärende.

Jag kan sammantaget konstatera att Försäkringskassan, tvärtemot vad som uppgavs under det inledande mötet och vad som sägs i myndighetens riktlinjer, relativt sällan agerar på det sätt som föreskrivs i 8 § andra stycket LSS. Det innebär att Försäkringskassan inte fullt ut uppfyller sin skyldighet att se till att ett barn får information och ges möjlighet att komma till tals i ärenden om assistansersättning. Jag utgår från att myndigheten kommer att se över detta samt följa upp hur de egna riktlinjerna efterlevs.

Det kan härvid påpekas att Försäkringskassans skyldighet att se till att ett barn får information och ges möjlighet att komma till tals, gäller oavsett om ärendet rör en ny ansökan eller utökning av assistans.

Granskningen visar dessutom att Försäkringskassans överväganden av vad som är det bästa för det enskilda barnet utifrån dess ålder, mognad och tidigare kunskaper eller andra skäl inte har dokumenterats. Som JO flera gånger tidigare uttalat bör överväganden och ställningstaganden som myndigheten gör dokumenteras (se bl.a. JO den 20 januari 2014, dnr 462-2013).

Handläggningstider

Rättslig reglering och Försäkringskassans målsättning

Ett ärende ska enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900) handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Enligt Försäkringskassans verksamhetsplaner och den information som lämnades under det inledande mötet är myndighetens mål att ärenden om assistansersättning ska avgöras inom 140 dagar, vilket motsvarar knappt fem månader.

Iakttagelser och uttalanden

Vid granskningen noterades att handläggningstiden i de avslutade ärendena varierade mellan två och elva månader. I de ärenden som rörde barn var handläggningstiden oftast ca tre månader. I de per den 1 oktober 2021 senast avgjorda ärendena som inte specifikt rörde barn varierade handläggningstiden mellan tre och åtta månader, medan handläggningstiden i de vid inspektionstillfället hittills ännu icke avslutade ärendena uppgick till mellan fem och en halv och elva månader.

Detta är en påtaglig förbättring jämfört med hur långa handläggningstiderna var vid JO:s inspektion av Försäkringskassan i Göteborg den 15–17 oktober 2019, vilket är positivt. Det kunde vidare konstateras att handläggningen överlag bedrivits aktivt, men trots det förekom långa handläggningstider i några ärenden. De långa handläggningstiderna berodde då oftast på att den enskilde begärt anstånd, att det varit svårt att få kontakt med ombud eller andra personer som behövde höras i utredningen eller att den enskilde ställt in möten med kort varsel. I några ärenden kunde det dock även noteras perioder med omotiverad

passivitet under två och en halv månad eller mer. Detta gällde företrädevis de äldsta per den 1 oktober 2021 icke avslutade ärendena, men förekom även i enstaka avslutade ärenden.

Som exempel kan nämnas ett avslutat ärende där Försäkringskassans handläggning, efter att några inledande åtgärder vidtagits i april 2021, varit i det närmaste passiv under nästan sex månader. Handläggaren hade under den tiden endast tagit in vissa uppgifter från ombudet, som kontaktat Försäkringskassan för att höra hur det gick med ärendet, samt kontaktat kommunen som därefter skickat in ett beslut m.m. Ärendet rörde utökning av assistans efter avslutad skolgång och ansökan lämnades in tre månader före det att skolgången avslutades, men detta förklarar inte fullt ut den långa passiviteten i ärendet. En så lång handläggningstid är givetvis oacceptabel.

Generellt påbörjades handläggningen någon eller några dagar efter att en ansökan kommit in. I några ärenden observerades dock att det dröjt mellan 10 och 14 dagar innan handläggningen påbörjats. För att minska risken för att handläggningen drar ut onödigt på tiden är det angeläget att handläggningen påbörjas snabbt efter att en ansökan kommit in.

Bekräftelsebrev skickades ut i de flesta ärendena. I dessa redogjorde Försäkringskassan för den förväntade handläggningstiden. Försäkringskassan uppskattade oftast tiden till fyra eller fem månader, men både kortare och längre tider förekom.

I två ärenden inväntade Försäkringskassan underlag från den enskilde eller dennes ombud utan att ange en tidpunkt vid vilken kompletteringarna senast skulle komma in. Det dröjde en och en halv respektive två månader innan handlingarna kom in. När ärenden inte drivs framåt aktivt riskerar handläggningen att dra ut på tiden. Försäkringskassan bör därför alltid ange en tidsfrist inom vilken en komplettering ska komma in samt informera om att ärendet kan avgöras på befintligt underlag om kompletteringen inte kommer in. Om det inte finns godtagbara skäl för att bevilja ytterligare anstånd bör en sådan konsekvens också efterkommas. I ett ärende där handläggningstiden vid inspektionstillfället pågått elva månader hade Försäkringskassan vid flera tillfällen gett den enskilde nya möjligheter att komma in med kompletteringar och kontinuerligt meddelat nya sluttider, vilket bidragit till att handläggningstiden blivit onödigt förlängd.

I enstaka ärenden noterades att handläggaren överlämnat ärendet för kvalitetssäkring vid upprepade tillfällen. I ett ärende hade detta skett vid fem tillfällen. Det framgick visserligen att varken kvalitetssäkringen eller de kompletteringar som den som kvalitetssäkrat ärendet anvisat handläggaren att göra tog särskilt lång tid; det handlade om några timmar upp till några dagar. Det finns dock en risk att handläggningstiden förlängs vid upprepade kvalitetssäkringar. Den som kvalitetssäkrar ett ärende bör i görligaste mån

lämna samtliga instruktioner om kompletteringar etc. redan vid det första tillfället.

Underrättelse om väsentlig försening

Rättslig reglering

Enligt 11 § FL ska en myndighet som bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, underrätta parten om detta. I underrättelsen ska anledningen till förseningen redovisas.

Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2016/17:180 s. 111) framgår att myndigheten vid bedömningen av om det är frågan om en väsentlig försening bör kunna ta hänsyn till omständigheter som är hänförliga till det konkreta fallet, t.ex. att parten redan i sin ansökan presenterat ett gediget material eller tvärtom att parten har gett in en mycket bristfällig ansökan. Vidare framgår att bedömningen i viss mån kan bero på om den fråga som prövas är av direkt och påtaglig betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska ställning samt att en kortare tids försening av avgörandet normalt inte innebär att myndigheten behöver lämna en underrättelse.

JO har i beslut den 27 oktober 2020 (dnr 221-2019) uttalat att en underrättelse om väsentlig försening bör lämnas när det kan konstateras att den faktiska handläggningstiden markant kommer att överstiga den förväntade handläggningstiden och detta främst beror på att myndighetens handläggning varit passiv en längre period.

lakttagelser och uttalanden

I de bekräftelsebrev som Försäkringskassan i de flesta fall skickade ut kort efter att en ansökan kommit in, angavs i regel att myndighetens mål var att fatta beslut inom fyra respektive fem månader. Kortare eller längre förväntade handläggningstider förekom. I ett ärende där beslut inte kunde fattas inom den angivna tiden skickades en underrättelse enligt 11 § FL ut efter sex månaders handläggningstid. I samma ärende hade den enskilde dessutom fått en muntlig underrättelse om att handläggningstiden skulle bli längre än planerat vid utredningssamtalet, som hölls fyra och en halv månad efter att ansökan kommit in. I ett annat ärende lämnades en muntlig underrättelse om att beslutet skulle bli försenat i samband med att handläggaren kontaktade ombudet för att boka en ny tid för utvecklingssamtal efter att ombudet vid flera tillfällen skjutit fram ett planerat utredningssamtal.

I två av de granskade ärendena där handläggningstiden vid inspektionstillfället uppgått till sju respektive åtta månader hade det dock inte lämnats någon information om väsentlig försening. I dessa ärenden hade det förekommit viss passivitet från Försäkringskassans sida, främst under sommaren.

Försäkringskassan borde därför och mot bakgrund av att handläggningstiden i båda ärendena hade uppskattats till fyra månader, ha övervägt om det fanns risk för att avgörandena i ärendena skulle komma att bli väsentligen försenade och i

så fall ha underrättat de enskilde om det samt anledningen till förseningen i respektive ärende.

Det var överhuvudtaget relativt ovanligt att underrättelser enligt 11 § FL skickades ut när handläggningen pågått under längre tid än vad Försäkringskassan angett i bekräftelsebrevet. Jag är kritisk till det.

Kommunicering

Rättslig reglering

Innan en myndighet fattar beslut i ett ärende ska den enligt 25 § FL, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske.

Vid beslut av större betydelse har Försäkringskassan som rutin att ge parten möjlighet att yttra sig över beslutsförslaget och de uppgifter som det baserar sig på även om det inte tillförts uppgifter från någon annan än parten själv. Något sådant krav följer inte av bestämmelsen om kommunikation i FL, men ligger väl i linje med myndighetens allmänna serviceskyldighet och vad som kan anses vara god förvaltning.

Iakttagelser och uttalanden

Under granskningen noterades att Försäkringskassan i regel hade kommunicerat anteckningarna från utredningssamtalen eller andra samtal som hållits med vårdnadshavarna. Kommunikeringsbrevet hade då ställts till vårdnadshavarna eller till den försäkrades ombud. Det förekom dock att brevet var formulerat som om det var ställt till barnet självt trots att barnet inte hade närvarat under samtalet. Det kunde t.ex. stå: ”Hej [barnets förnamn]! Nu har jag dokumenterat det som du berättade vid vårt telefonsamtal”. Det förekom även att Försäkringskassan i andra dokument såsom bekräftelsebrev och beslut skrev ”din rätt till ersättning” eller ”ditt barns behov” etc. trots att brevet var ställt till den enskildes gode man eller ett ombud. Sådana formuleringar ger intryck av bristande noggrannhet från Försäkringskassans sida. Myndigheten bör därför anpassa sina formuleringar utifrån vem brevet är ställt till.

När utredningen var klar skickade Försäkringskassan i samtliga fall ut ett kommunikeringsbrev till den försäkrades vårdnadshavare, ombud eller gode man. Kommunikeringen innehöll en preliminär bedömning och det underlag som legat till grund för den. Det var positivt att se att Försäkringskassan som regel kommunicerade även äldre utredningar när sådana hade tillförts ett ärende.

Tolk

Rättslig reglering

Enligt 13 § FL ska en myndighet använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

Bestämmelsen i 13 § FL hindrar inte att en myndighet även i annat syfte använder sig av tolk utan kostnad för den enskilde, om den anser det motiverat för att ärendet ska bli tillfredsställande behandlat (se prop. 2016/17:180 s. 299).

lakttagelser och uttalanden

Försäkringskassan var i de granskade ärendena oftast observant på den enskildes behov av tolk under utredningssamtalet och anlidade, efter att ha pratat med en av vårdnadshavarna, tolk till samtalet när det behövdes. Däremot framgick inte om Försäkringskassan översatte den skriftliga sammanställningen av samtalet. Med beaktande av att det ibland bedömts finnas behov av tolk vid samtalet borde Försäkringskassan även ha övervägt om det inte också fanns behov av att översätta den skriftliga sammanställningen av det som kommit fram vid samtalet. För det fall att Försäkringskassan efter samtalet funnit att det inte fanns något sådant behov borde detta ha dokumenterats.

I ett ärende uppgav den enskilde i ansökan att han hade behov av tolk. Den inledande skriftliga kommunikationen i ärendet skedde trots det på svenska. Ganska omgående anlidade den enskilde ett ombud som förde hans talan. Med beaktande av vad den enskilde uppgett borde Försäkringskassan ha övervägt om den inledande skriftliga kommunikationen borde ha översatts. Om myndigheten därvid hade gjort bedömningen att det kunde antas finnas ett sådant behov skulle den ståpunkten ha dokumenterats. Om Försäkringskassan underlåter att överväga behovet av tolk, trots att en enskild anger att det finns ett sådant, och i stället förlitar sig på att den enskilde anlitar ett ombud kan det leda till att den enskilde får stå för kostnader som det ankommer på Försäkringskassan att svara för, vilket inte är i överensstämmelse med 13 § FL.

Utformningen av besluten

Försäkringskassans beslut om assistansersättning var utformade på ett likartat sätt. Som regel redogjorde myndigheten inledningsvis för beslutet och därefter för motiveringen. Först efter motiveringen återgavs den enskildes yrkanden följt av en beskrivning av ärendet, dvs. vad som kommit fram vid utredningen. Den ordningen gjorde besluten svårlästa eftersom en motivering till stor del bygger på vad utredningen visat. Efter beskrivningen av ärendet följde en redovisning av de bestämmelser som beslutet grundats på samt information om hur den enskilde skulle gå till väga om han eller hon ville begära omprövning av beslutet. I akterna förekom även äldre beslut med en mer traditionell disposition där det tidigt angavs vad den enskilde hade ansökt om, vad som framkommit vid utredningen och därefter hur Försäkringskassan motiverade sitt beslut. En sådan disposition gör ett beslut enklare att läsa och förstå.

De flesta besluten var utformade på så sätt att motiveringen bestod av en sammanfattande bedömning och där den fullständiga bedömningen av tidsåtgången för de olika hjälpbehoven redovisades i en separat del av beslutet som var placerad efter besvärshänvisningen. I vissa beslut hade bedömningen av tidsåtgången i stället vävts in i den övriga motiveringen, vilket gjorde

besluten långa och svårtillgängliga. Den förstnämnda utformningen var mer överskådlig och är därför att föredra i samtliga fall där tidsåtgången för flera olika moment behöver anges.

Besluten var i övrigt tydligt formulerade och motiveringarna klargjorde Försäkringskassans bedömning. Det kunde dock i vissa fall vara otydligt om den enskilde hade fått helt eller delvis bifall till sin ansökan. I ett ärende beslutade Försäkringskassan om assistansersättning för i genomsnitt 168 timmar och 30 minuter per vecka, trots att det i beskrivningen av ärendet angetts att den enskilde ansökte om personlig assistans för 139 timmar och 40 minuter per vecka. Av handlingarna i akten kunde dock utläsas att den enskilde i ett yttrande hade ändrat sitt yrkande till 168 timmar och 50 minuter per vecka. En sådan ändring av yrkandet behöver skrivas in i beslutet för att inte ge sken av att Försäkringskassan beslutar utöver vad som yrkats. Det är vidare viktigt att det tydligt framgår vad som prövats i beslutet för det fall beslutet överklagas till förvaltningsdomstolen.

I ett annat ärende framstod det som att Försäkringskassan hade minskat antalet timmar med assistansersättning trots att den enskilde ansökte om utökning och trots att det angavs att Försäkringskassan beslutade att han skulle få ersättning för fler timmar. Det angavs nämligen under rubriken ”Beskrivning av ärendet” att den enskilde var beviljad assistansersättning för 114 timmar i veckan och att han ansökte om ersättning för 168 timmar i veckan samt under rubriken ”Beslut” att han skulle få ersättning för fler timmar, i genomsnitt 101 timmar och 30 minuter per vecka. Det gick varken av beslutet eller handlingarna i ärendet att förstå hur Försäkringskassan kommit fram till att 101 timmar och 30 minuter per vecka innebär en ökning av tidigare beviljad assistans eller vilka omständigheter som lett fram till ändringen, som inte framstår som annat än en minskning.

För att göra det tydligt för läsaren bör Försäkringskassan se till att det framgår av beslutet vilket yrkande som faktiskt prövas och att det under rubriken ”Beslut” anges hur många timmar som den enskilde har beviljats. Det bör också framgå om beslutet innebär att rätten till assistans utökas, minskas eller lämnas oförändrad. I annat fall finns en risk för onödiga omprövningsärenden och överklaganden.

I vissa fall framstår det också som att onödiga överväganden gjorts i besluten. Det förekom t.ex. i ärenden om utökning av assistansersättning att Försäkringskassan även tog ställning till om de grundläggande villkoren för assistansersättning var uppfyllda. Försäkringskassan hade således bedömt om den enskilde tillhörde en viss personkrets och om behovet av assistans för de grundläggande behoven översteg 20 timmar per vecka. Sådana överväganden torde många gånger vara överflödiga när ansökan gäller utökning av redan beviljad assistansersättning. Det kunde också noteras att Försäkringskassan i flera fall inte hade anpassat hänvisningarna till lagtext under rubriken

”Bestämmelser som beslutet grundas på” till det enskilda fallet. Exempelvis angavs ofta 1 § LSS som beskriver vilka personer som omfattas av LSS och som därmed kan ha rätt personlig assistans, trots att den frågan inte prövades i beslutet.

Övrigt

I vissa av ärendena kunde noteras att det dröjde innan handlingar registrerades i journalen. I enstaka fall förekom t.ex. att en anteckning om att ansökan kommit in dröjde upp emot en vecka och i något ärende dokumenterades en inkommen fullmakt först mer än en månad efter att den kommit in. I ett annat ärende dröjde det sju dagar innan en inkommen ADL-bedömning journalfördes.

Jag vill i anledning av det påpeka att allmänna handlingar enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, vilket innebär att handlingarna normalt bör registreras senast påföljande vardag eller så snart det är praktiskt möjligt (se bl.a. JO 2007/08 s. 565, JO 2009/10 s. 462 och JO 2017/18 s. 197).