

Försäkringskassan får allvarlig kritik bl.a. för långsam handläggning i ärenden om assistansersättning och för att vid upprepade tillfällen inte ha skickat handlingar till den enskildes ombud

Beslutet i korthet: Försäkringskassan beslutade att en man inte hade rätt till assistansersättning för en viss period. Myndigheten beslutade även att mannen skulle betala tillbaka den ersättning som betalats ut i förskott. Efter överklagande upphävde förvaltningsrätten båda besluten och återförvisade målet som rörde rätten till assistansersättning till Försäkringskassan för ytterligare utredning.

JO är kritisk till att Försäkringskassan inte handlade det återförvisade ärendet med den skyndsamhet som krävs. JO anser även att handläggningstiden i ärendet om återkrav har varit oacceptabelt lång och påtalar att det är viktigt att en förnyad utredning inte drar ut på tiden när ett tidigare beslut i samma fråga har upphävts, eftersom den sammanlagda tiden fram till ett slutligt avgörande annars kan bli mycket lång.

Det framgick även att Försäkringskassan vid flera tillfällen hade skickat beslut och kommuniceringsbrev direkt till mannen trots att han hade ombud. Det förekom också att handlingar skickades enbart till ett ombud, trots att mannen vid de aktuella tidpunkterna hade flera ombud med fullmakt. JO uttalar att brister av detta slag kan få allvarliga konsekvenser, som t.ex. att den enskilde missar en omprövnings- och överklagandefrist. När kommuniceringsbrev inte skickas till ombudet innebär det dessutom att kommunikeringsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) inte kan anses ha uppfyllts. Mot bakgrund av den kritik som tidigare riktats mot Försäkringskassan ser JO allvarligt på de brister som framkommit i denna del.

Utredningen i ärendet visar att Försäkringskassan även har brustit i service och att myndigheten inte har uppfyllt sin dokumentationsskyldighet. JO konstaterar att Försäkringskassans hantering av mannens ärenden varit så bristfällig att detta sammantaget leder till allvarlig kritik.

Bakgrund

AA uppbar assistansersättning. Under perioden oktober 2016–mars 2017 betalade Försäkringskassan ut ersättningen i förskott och begärde därefter att AA skulle lämna in underlag för kostnaderna. Det kom dock inte in några underlag, och vid slutavräkningen beslutade Försäkringskassan att AA inte hade

rätt till assistansersättning under den aktuella perioden. Senare beslutade Försäkringskassan också att AA skulle betala tillbaka den ersättning som hade betalats ut i förskott. AA begärde omprövning av båda besluten, men Försäkringskassan ändrade dem inte.

AA överklagade omprövningsbesluten och skickade i samband med det in det underlag som Försäkringskassan tidigare hade efterfrågat. Förvaltningsrätten i Stockholm beslutade den 19 februari 2019 (mål nr 17824-18 och 957-19) att upphäva Försäkringskassans båda beslut och återförvisade målet som rörde AA:s rätt till assistansersättning till myndigheten för ytterligare utredning.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade BB för AA:s räkning på Försäkringskassan och förde fram bl.a. följande. Försäkringskassan har inte hanterat förvaltningsrättens beslut om återförvisning skyndsamt. Ärendet om återkrav har också tagit för lång tid. Först i december 2020 fattade Försäkringskassan ett nytt beslut om återkrav. Det förekom långa perioder av inaktivitet i ärendet och han hade svårt att få kontakt med myndigheten för att få information om handläggningen. Försäkringskassan har även skickat viktiga handlingar och negativa beslut direkt till AA trots att han hade anlitat ombud.

Utredning

JO hämtade in och granskade handlingar i AA:s ärenden. Därefter begärde JO att Försäkringskassan skulle yttra sig över det som BB hade fört fram om handläggningen efter förvaltningsrättens beslut.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan bl.a. följande.

Försäkringskassans slutsatser

Förvaltningsrättens beslut den 19 februari 2019 innebar att Försäkringskassans beslut om att AA skulle betala tillbaka 1 261 671 kronor som han hade fått för mycket i assistansersättning under perioden oktober 2016 – mars 2017 upphävdes. Förvaltningsrättens beslut innebar även att Försäkringskassan skulle utreda rätten till utbetalning av assistansersättning under samma period utifrån de uppgifter som AA lämnat in i samband med överklagandet.

För att verkställa beslutet påbörjade Försäkringskassan en utredning av rätten till utbetalning av assistansersättning för perioden oktober 2016 – mars 2017. Försäkringskassan avslutade återkravet den 28 mars 2019.

Försäkringskassans utredning resulterade i att timbeloppet fastställdes till 216,47 kronor och AA hade därmed rätt att få 811 979 kronor utbetalt för perioden oktober 2016 – mars 2017. Beslutet om fastställt timbelopp fattades den 22 maj 2019, det vill säga cirka tre månader efter förvaltningsrättens beslut.

Utredningstiden för att fastställa timbeloppet efter förvaltningsrättens beslut hade sannolikt kunnat förkortas om de uppgifter som fanns gällande AA:s kostnader direkt hade tillförts eller inhämtats till det ärende som skapades för att verkställa beslutet. Uppgifterna fanns i ärendet gällande överklagan till förvaltningsrätten vilket uppmärksammades först den 29 april 2019 efter att ombudet hade påtalat det för Försäkringskassan. Av förvaltningsrättens beslut framgick att AA:s

överklagande innehöll hela, eller i vart fall delar av, det underlag som hade efterfrågats. Försäkringskassan borde ha uppmärksammat att uppgiften redan fanns att inhämta och därmed inte ha begärt att AA skulle komma in med den på nytt.

Beslutet om fastställt timbelopp i det återförvisade ärendet innebar att AA fortfarande hade fått för mycket assistansersättning utbetald i förskott under perioden oktober 2016 – mars 2017 och därför behövde Försäkringskassan skapa ett nytt ärende för återkrav. Försäkringskassan kan konstatera att det inte framgår av dokumentationen i ärendet varför det nya återkravsärendet inte skapades i anslutning till beslutet om timbelopp som fattades den 22 maj 2019. Ärendet som avsåg det nya återkravet skapades först fem månader senare, den 22 oktober 2019. En förklaring kan möjligen vara att det under perioden skapades flera återkravsärenden som avsåg ändring av beslut om återkrav med anledning av förvaltningsrättens beslut.

Ärendet för återkrav som skapades i oktober 2019 tog cirka ett år och två månader för Försäkringskassan att handlägga, trots att AA:s ombud påtalade att man önskade en skyndsam hantering av återkravet.

När det nya återkravsärendet skapades så hamnade det sist i den beslutade prioriteringsordningen. Förvaltningsrättens beslut om att upphäva återkravet hade verkställts den 28 mars 2019 genom att kravet avslutades. Domen gällande rätten till utbetalning av assistansersättning verkställdes den 22 maj 2019 när Försäkringskassan fattade beslut om timbelopp (och rätt till utbetalning av assistansersättning). Enligt Försäkringskassans vägledning (2001:07) Omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut ska en dom eller ett beslut från domstol verkställas skyndsamt. Det nya återkravsärendet var inte en del av verkställandet av beslutet och skulle i det här läget inte ha hanterats skyndsamt av det skälet.

Även om ärendet inte skulle hanteras skyndsamt kan Försäkringskassan konstatera att handläggningen av återkravet tagit orimligt lång tid och att det finns flera återkommande perioder med omotiverade uppehåll i handläggningen. Försäkringskassan beklagar det.

Det är viktigt att fullmakter respekteras. Om ett ombud som har fullmakt inte får ta del av handlingar eller annat material kan det leda till rättsförlust för den enskilde. När det finns ett ombud ska Försäkringskassan som huvudregel ha kontakt med ombudet under handläggningen av ett ärende. Det gäller både vid skriftliga och muntliga kontakter. Försäkringskassan har brutit i kontrollen av ombud vilket resulterade i att kommuniceringsbrev och beslutsbrev gällande timbelopp och betalningsmottagare bara skickades till AA istället för till ombud samt att beslutet om återkrav bara skickades till ett ombud (och till AA), trots att det fanns flera ombud med fullmakt vid samma tidpunkt.

Av dokumentationen i de olika ärenden som varit aktuella efter förvaltningsrättens avgörande framgår att AA via sina ombud, kontaktat Försäkringskassan vid flera olika tillfällen för att få information om handläggningen av sina ärenden. Försäkringskassan har brutit i sin service genom att vid upprepade tillfällen dröjt alltför länge med att ringa tillbaka och återkoppla på frågor.

Sammantaget ser Försäkringskassan fem huvudsakliga brister i hanteringen av det aktuella ärendet:

- Brister i intern samordning mellan enheter
- Kompetensbrister gällande hantering av ombud
- Bristande service

- Svårigheter att följa ärendets gång på grund av brister i journalföringen, då ställningstagande till och värdering av inkomna handlingar delvis saknas
- Långsam handläggning

Försäkringskassans vidtagna och planerade åtgärder

Enheten för återkrav har under året omstrukturerat handläggningen av återkrav inom assistansersättning och koncentrerat den till en enhet med flera handläggare för ökad kompetens och för förbättrad intern samordning.

Försäkringskassan har metodstöd som beskriver hur fullmakter avseende ombud ska registreras och hur ärenden där det förekommer ombud ska handläggas. Motsvarande metodstöd finns även för dokumentation i försäkringsärenden. I det aktuella ärendet har innehållet i dessa metodstöd inte efterlevts. Berörda enheter kommer att repetera innehållet i dessa metodstöd i syfte att brister av den typen som nu uppmärksammats inte ska ske igen.

För att minimera risken för omotiverade liggtider följs ärenden regelbundet på individnivå i dialog mellan medarbetare och chef samt vid individuella kvalitetsuppföljningar.

BB kommenterade remissvaret.

Bedömning

Min granskning

BB har klagat på flera delar av Försäkringskassans handläggning. Jag har valt att rikta in min granskning på myndighetens handläggning av ärendena om AA:s rätt till assistansersättning samt återkrav av sådan ersättning efter förvaltningsrättens beslut den 19 februari 2019.

Jag vill i sammanhanget upplysa om att JO inte är behörig att pröva frågor om skadestånd.

Handläggningen av ärendet om rätt till assistansersättning

Enligt 112 kap. 5 § socialförsäkringsbalken gäller Försäkringskassans eller en allmän förvaltningsdomstols beslut omedelbart, om inget annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av en domstol som har att pröva beslutet.

Att ett beslut gäller omedelbart innebär inte enbart att det är verkställbart utan också att det ska verkställas så snart som möjligt. Verkställighetsärenden ska handläggas med förtur. Vissa domar och beslut kan och ska verkställas omgående, medan andra förutsätter att myndigheten utreder ärendet vidare innan verkställigheten kan ske. I sådana fall är det viktigt att utredningen inleds direkt och inte blir onödigt omfattande. Det är också viktigt att utredningen bedrivs aktivt och att perioder av passivitet undviks (se bl.a. JO:s beslut den 7 maj 2021, dnr 6202-2019).

Efter att förvaltningsrätten den 19 februari 2019 hade upphävt Försäkringskassans beslut om AA:s rätt till assistansersättning och återförvisat målet till myndigheten för ytterligare utredning lades ett verkställighetsärende upp. Tre veckor senare och först efter att AA:s ombud hört av sig, begärde Försäkringskassan att AA skulle lämna in underlag för sina kostnader. Trots att AA:s ombud i anslutning till begäran påtalade att det efterfrågade underlaget redan

fanns hos myndigheten tog den inte del av det förrän en månad senare. När Försäkringskassan väl gjorde det kunde ett timbelopp fastställas och kommuniceras direkt. Försäkringskassan fattade beslut i ärendet den 22 maj 2019, dvs. drygt tre månader efter förvaltningsrättens beslut.

Handläggningen av ärendet inleddes alltså inte direkt efter förvaltningsrättens beslut och bedrevs inte heller därefter tillräckligt aktivt. Det är särskilt anmärkningsvärt att Försäkringskassan åter begärde att AA skulle lämna in ett kostnadsunderlag eftersom det framgick av förvaltningsrättens beslut att AA redan hade skickat in ett sådant. Försäkringskassan meddelade inledningsvis inte heller någon tidsfrist för att lämna in det begärda underlaget, vilket riskerade att förlänga handläggningstiden. Försäkringskassan har sammantaget inte handlagt ärendet med den skyndsamhet som krävs.

Handläggningen av ärendet om återkrav

Förvaltningsrätten beslutade att upphäva även Försäkringskassans beslut om återkrav av assistansersättning. Ärendet återförvisades dock inte till Försäkringskassan, vilket innebär att myndighetens förnyade utredning inte syftade till att verkställa förvaltningsrättens beslut. Det har därför inte funnits samma skyndsamhetskrav som gäller vid handläggningen av verkställighetsärenden. Av 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår dock att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

När ett ärende har inletts hos en myndighet är det myndighetens ansvar att driva ärendet framåt till ett avgörande. Den enskilde har givetvis ett berättigat krav på att få ett beslut inom skälig tid. Det är viktigt att ärenden om återkrav hanteras korrekt och skyndsamt för att minimera konsekvenserna för den enskilde (se JO:s beslut den 9 mars 2020, dnr 7132-2018, och den 5 februari 2021, dnr 5267-2019).

I en situation där en myndighets tidigare beslut i samma fråga har upphävts är det viktigt att den förnyade utredningen inte drar ut på tiden, eftersom den sammanlagda tiden fram till ett slutligt avgörande annars kan bli mycket lång.

Försäkringskassans beslut den 22 maj 2019 innebar att AA fick rätt till assistansersättning för perioden oktober 2016–mars 2017, men med ett lägre belopp än vad som hade betalats ut i förskott. Trots att beslutet om rätten till ersättning meddelades i maj 2019 dröjde det till oktober samma år innan ett återkravsärende lades upp. Några åtgärder vidtogs emellertid inte förrän i februari 2020 och först efter att AA:s ombud hade kontaktat Försäkringskassan. Myndigheten inledde då med att begära in uppgifter som kunde ha relevans för frågan om eftergift trots att inte förutsättningarna för återkrav var utredda vid den tidpunkten. Någon sådan utredning gjordes inte förrän i april. Därefter blev ärendet liggande till sommaren, och i augusti skickades ett kommuniceringsbrev ut. Den 21 december 2020, alltså 14 månader efter att ärendet hade inletts och 19 månader efter beslutet om rätt till ersättning för perioden, fattade

Försäkringskassan beslut i ärendet. Av beslutet framgick att AA skulle betala tillbaka viss assistansersättning men att han befriades från att betala tillbaka delar av beloppet, bl.a. eftersom det tagit lång tid innan utredningen blivit klar.

Handläggningstiden i ärendet har varit oacceptabelt lång och det har förekommit långa perioder av passivitet. Liksom i verkställighetsärendet påbörjades inte den aktiva handläggningen förrän AA:s ombud kontaktade Försäkringskassan, vilket är bekymmersamt. En enskild ska givetvis inte behöva vara pådrivande för att en myndighet ska vidta handläggningsåtgärder. Försäkringskassans passiva förhållningssätt har fått till följd att handläggningstiden blivit väsentligt längre än nödvändigt. Det har inte kommit fram några godtagbara skäl till detta.

Ombud

Enligt 14 § FL får den som är part i ett ärende som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget.

JO har i flera tidigare beslut påtalat att i de fall den försäkrade har anlitat ombud för att företräda honom eller henne hos Försäkringskassan ska myndigheten skicka handlingarna i ärendet, t.ex. kommuniceringsbrev och beslut, till ombudet och inte till den försäkrade. Vill Försäkringskassan därutöver som en serviceåtgärd sända handlingarna även till den försäkrade finns det inget att invända mot detta (se bl.a. JO:s beslut den 17 januari 2020, dnr 6658-2018).

Av utredningen framgår att Försäkringskassan vid flera tillfällen skickat beslut och kommuniceringsbrev direkt till AA trots att han hade anlitat ombud. Det har också förekommit att Försäkringskassan har skickat beslut och andra handlingar enbart till ett ombud, trots att AA vid de aktuella tidpunkterna haft flera ombud med fullmakt. Det har inte dokumenterats att handläggaren har kontrollerat eller utrett vem handlingarna skulle skickas till. Bristerna har förekommit både i ärendet om rätt till assistansersättning och i ärendet om återkrav av ersättning. Även i ett ärende som rörde utbetalning av assistansersättning till kommunen som Försäkringskassan handlade under 2019 har handlingar skickats fel. Brister av detta slag har förekommit under en lång tidsperiod, och olika handläggare har varit involverade i den felaktiga hanteringen.

Bristande hantering i fråga om ombud kan få allvarliga konsekvenser för den enskilde genom bl.a. missade omprövnings- och överklagandefrister. När kommuniceringsbrev inte skickas till ombudet innebär det dessutom att kommuniceringsskyldigheten enligt 25 § FL inte kan anses ha uppfyllts. Försäkringskassan fick allvarlig kritik av JO den 15 september 2021 därför att myndigheten inte skickat sina beslut till den enskildes ombud i fyra omprövningsärenden (dnr 1254-2020). Jag ser mot denna bakgrund allvarligt på de brister som har framkommit i det här ärendet.

Service och dokumentation

Utöver de brister som påtalats ovan har Försäkringskassan vidgått att myndigheten har brustit i sin service- och dokumentationsskyldighet genom att vid flera tillfällen ha dröjt för länge med att återkoppla till AA:s ombud när de önskat kontakt och genom svårigheter att följa verkställighetsärendets gång på grund av bristande journalföring. Jag delar den uppfattningen.

Avslutande synpunkter

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att det finns stora brister i Försäkringskassans hantering av AA:s ärenden om assistansersättning. Bristerna är så omfattande att de sammantaget leder till allvarlig kritik från min sida.

Av remissvaret framgår att Försäkringskassan har vidtagit åtgärder för att bl.a. komma till rätta med långa handläggningstider. Jag ser givetvis positivt på det och utgår från att myndigheten följer upp frågan för att se till att åtgärderna har avsedd effekt.

Försäkringskassan skriver även i remissvaret att berörda enheter kommer att repetera innehållet i myndighetens metodstöd om ärenden där det förekommer ombud. Jag vill därför påminna om att jag i ett flertal tidigare ärenden har uttalat att kunskapen om innebörden av att en enskild har ett ombud måste finnas hos alla som handlägger ärenden och att det inte är tillräckligt att informations- och utbildningsinsatser genomförs enbart på en specifik avdelning eller enhet (se bl.a. det ovannämnda beslutet den 15 september 2021, dnr 1254-2020). Jag har även aviserat att JO vid ett senare tillfälle kommer att följa upp Försäkringskassans utvecklingsarbete när det gäller ärenden där det förekommer ombud. Jag anser mig därför i övrigt kunna lämna den frågan för närvarande.

Ärendet avslutas.