

Socialförsäkring

Vid ett återkravsbeslut bör beslutfattarens namn framgå direkt av den handling genom vilken den enskilde underrättas om beslutet

(Dnr 3869-2019)

Beslutet i korthet: Pensionsmyndigheten beslutade att en enskild skulle betala tillbaka viss ersättning. Av underrättelsen om beslutet som skickades till den enskilde framgick inte namnet på beslutfattaren. JO tar i beslutet ställning till om det var förenligt med förvaltningslagen att utelämna beslutfattarens namn.

JO konstaterar att förvaltningslagen inte innehåller något uttryckligt krav på att beslutfattarens namn ska framgå av underrättelsen men att det ändå kan finnas goda skäl för det med hänsyn till bl.a. beslutets karaktär och den enskildes intressen. Enligt JO bör i sammanhanget vikt läggas vid förvaltningslagens primära syfte att värna den enskilde och vid vad som följer av kravet på god förvaltning.

I det aktuella fallet var det fråga om ett återkrav, dvs. ett beslut som var betungande för den enskilde och som fattats efter en individuell bedömning. Ett beslut om återkrav är enligt JO av en sådan karaktär att den enskilde typiskt sett har intresse av att få veta vem som har fattat beslutet.

Med utgångspunkt i det medborgarperspektiv som ska prägla den offentliga förvaltningen anser JO att beslutfattarens namn bör framgå direkt av den handling genom vilken den enskilde underrättas om ett återkravsbeslut.

Pensionsmyndigheten kritiseras för att den underrättelse som skickades till den enskilde i det granskade fallet saknade uppgift om beslutfattarens namn.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Pensionsmyndigheten och anförde att hon fått ett beslut om återkrav som inte var utformat enligt förvaltningslagens regler eftersom det bl.a. saknades uppgifter om beslutfattarens namn.

AA bifogade beslutsunderrättelsen till sin anmälan. Den inledande delen av underrättelsen avslutades med frasen ”Med vänlig hälsning *Pensionsmyndigheten*”. Underrättelsen innehöll inte någon uppgift om vem som varit beslutfattare i ärendet.

Utredning

JO uppmanade Pensionsmyndigheten att yttra sig över det som AA anförde om att beslutfattarens namn inte framgick av beslutet samt att redogöra för sin bedömning av hur beslutets utformning stämmer överens med 31 § förvaltningslagen (FL).

Pensionsmyndigheten redovisade viss rättslig reglering och uttalanden i propositionen till förvaltningslagen. Myndigheten förde därutöver fram följande:

Den 29 mars 2016 beslutade Pensionsmyndighetens dåvarande generaldirektör *Riktlinjer för kommuniseringsbrev och beslutsbrev i Pensionsmyndighetens försäkringsärenden*, i dagligt tal *Beslutsmodellen*. Syftet med Beslutsmodellen är bland annat att skapa förutsättningar för att Pensionsmyndighetens kommuniseringsbrev och beslutsbrev ska vara lätta att läsa och förstå för mottagare. De ska också hålla en hög rättslig kvalitet och uppfylla kraven på god förvaltningsstandard. Slutligen ska modellen skapa enhetliga och likformiga beslutsbrev.

Pensionsmyndigheten har under en längre tid haft problem med långa handläggningstider. Framför allt gäller det i våra ärenden om bostadstillägg samt återkrav. Vi har därför arbetat med att ta fram olika metoder för att underlätta och förkorta handläggningen av dessa ärenden. Vi försöker bland annat i görligaste mån att automatisera handläggningen. För att inte ett ärende ska vara beroende av en särskild person, kan även fler än en handläggare vara del av handläggningen av ett ärende.

Det är viktigt att den enskilde har möjlighet att ta kontakt med beslutsfattaren i ett ärende. Den enskilde har därför alltid rätt att få del av uppgiften om vem som har beslutat i hens ärende samt vilka andra som har haft ett avgörande inflytande i ärendet. Pensionsmyndigheten har dock tolkat lagstiftningen så att vi inte alltid behöver ange beslutsfattaren i det beslut som vi skickar till den enskilde. Beslutsfattaren kan istället antecknas digitalt i journalen, vilket har skett i det nu aktuella ärendet.

Pensionsmyndigheten menar därför att vi har följt gällande lagstiftning vad gäller underskrift av beslut och andra handlingar. AA har möjlighet att få del av vem som har fattat beslut i hennes ärende genom att kontakta vår kundservice.

Berörda befattningshavare har beretts tillfälle att lämna synpunkter. De har inte haft något att anföra utöver det som vi angett i detta yttrande.

AA kommenterade remissvaret.

JO begärde in journalanteckningarna i AA:s ärende samt de riktlinjer för bl.a. beslutsunderrättelser som Pensionsmyndigheten hänvisar till i remissyttrandet.

I ett beslut den 10 maj 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Utgångspunkter och granskningens inriktning

Av utredningen i ärendet framgår att AA hade fått möjlighet att lämna synpunkter på Pensionsmyndighetens förslag till beslut om återkrav. En namngiven tjänsteman gjorde därefter följande journalanteckning i AA:s ärende: ”Kunden inte hört av sig. Fattar nu beslut om återkrav.” Beslutet fattades med stöd av 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

Vidare antecknade tjänstemannen att ett beslut om återkrav hade skickats till AA. Beslutsunderrättelsen som skickades till AA innehöll uppgifter om Pensionsmyndighetens ställningstagande och en motivering till det. Den innehöll också information om möjligheten att begära omprövning samt allmänna kontaktuppgifter till myndigheten. Underrättelsen innehöll avslutningsfrasen ”Med vänlig hälsning *Pensionsmyndigheten*”, men saknade uppgift om vem som fattat beslutet.

Min granskning har avsett frågan om det var förenligt med förvaltningslagen att underrättelsen till AA inte innehöll någon uppgift om namnet på beslutsfattaren.

Återkrav enligt socialförsäkringsbalken

I 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken sägs följande:

Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska besluta om återbetalning av ersättning som den har beslutat enligt denna balk, om den försäkrade eller, i förekommande fall, den som annars har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att

1. lämna oriktiga uppgifter, eller
2. underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

Detsamma gäller om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta.

Lagbestämmelser om dokumentation och underrättelse av beslut

Enligt 31 § FL ska det för varje skriftligt beslut finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Av 33 § första stycket FL framgår att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.

Varken 31 eller 33 § FL innehåller något uttryckligt krav på att beslutsfattarens namn ska framgå av beslutsunderrättelsen som skickas till den enskilde. Inte heller förarbetena till bestämmelserna i fråga innehåller något tydligt krav på det. I fråga om beslut som fattas på automatiserad väg uttalas att det naturligen saknas underlag för att ange beslutsfattarens namn. (Se prop. 2016/17:180 s. 185 och 319 f.)

Den enskildes intressen och tilliten till förvaltningen

Det förhållandet att det saknas ett uttryckligt krav i förvaltningslagen på att beslutsfattarens namn ska framgå av beslutsunderrättelsen innebär givetvis inte att det inte kan finnas goda skäl för en sådan ordning och att myndigheterna därför ändå bör se till att namnet framgår. Förvaltningslagens bestämmelser utgör nämligen en miniminivå som det ibland är lämpligt att myndigheter går utöver för att ta till vara den enskildes intressen.

Intresset hos den enskilde av att direkt av beslutsunderrättelsen kunna utläsa vem som fattat beslutet kan vara mer eller mindre uttalat. Hur starkt intresset är påverkas bl.a. av beslutets karaktär och betydelse för den enskilde. Intresset torde vara mer framträdande i fråga om exempelvis betungande beslut som fattats efter en individuell bedömning och som innehåller en beslutsmotivering.

Uppgift om beslutsfattaren har betydelse exempelvis för att den enskilde enkelt ska kunna vända sig till beslutsfattaren med frågor eller för att ta ställning

till om en jävsinvändning ska göras. Om beslutsfattarens namn framgår av den handling genom vilken den enskilde underrättas om beslutet, kan det vidare ha en positiv effekt på tilliten till myndighetens beslutsfattande och därmed på dess legitimitet.

Vid bedömningen av om beslutsfattarens namn ska framgå av beslutsunderrättelsen till den enskilde bör vikt även läggas vid förvaltningslagens primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut. I propositionen till förvaltningslagen uttalades att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se s. 20 f.).

En ledstjärna för myndigheterna är vidare vad som följer av principen om god förvaltning. Grunderna för god förvaltning är lagfästa. (Se 5–8 §§ FL. Se också artikel 41 i EU:s rättighetsstadga.) Jag vill här särskilt peka på bestämmelsen i 6 § första stycket FL om att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla.

En underrättelse om återkrav ska innehålla uppgift om beslutsfattaren

I Pensionsmyndighetens riktlinjer sägs att beslutsunderrättelser alltid ska avslutas med ”Med vänlig hälsning Pensionsmyndigheten”. Riktlinjerna gör ingen skillnad mellan beslut som fattats manuellt efter en individuell bedömning och beslut som fattats på automatiserad väg. Beslutsunderrättelsen saknar således uppgift om beslutsfattaren även i de fall det finns en sådan.

Myndigheten har inte på något utförligt sätt redogjort för skälen bakom riktlinjerna, men det myndigheten för fram om att handläggningstiderna behöver förkortas förmedlar en strävan efter en effektiv och flexibel handläggningsordning. Sådana strävanden är naturligtvis bra och godtagbara, så länge effekten inte blir att den enskildes intressen åsidosätts i något väsentligt avseende.

Ett beslut om återkrav enligt socialförsäkringsbalken är betungande för den enskilde och kan avse ett betydande belopp. Frågan om återkrav initieras i princip alltid av myndigheten. Ett återkravsbeslut förutsätter vidare en individuell prövning och kan innehålla en bedömning bl.a. av vad den enskilde insett eller borde ha insett om riktigheten av den ursprungliga utbetalningen, dvs. omständigheter av subjektiv karaktär. Vem som fattat beslutet är något som den enskilde typiskt sett har ett intresse av att få veta. Med utgångspunkt i det medborgarperspektiv som ska präglade den offentliga förvaltningen bör enligt min mening uppgift om beslutsfattarens namn framgå direkt av den handling genom vilken den enskilde underrättas om återkravet. Att utelämna namnet är inte förenligt med förvaltningslagen.

Pensionsmyndigheten kritiserar

Pensionsmyndigheten kritiserar för att det i den underrättelse som skickades till AA inte fanns uppgift om vem som fattat återkravsbeslutet.

Jag utgår från att myndigheten ser över sina riktlinjer med beaktande av vad jag nu uttalat.

Jag har i ett annat beslut denna dag kritiserat Pensionsmyndigheten bl.a. för att inte ha angett beslutsfattarens namn i ett partsbesked (se JO:s ärende med dnr 7494-2020).

En reduktion av antalet föräldrapenningdagar efter barnets fyraårsdag är avsedd att påverka föräldern och utgör därför ett beslut som Försäkringskassan ska underrätta parterna i ärendet om

(Dnr 4734-2019)

Beslutet i korthet: Från det att ett barn fyller fyra år får enligt 12 kap. 12 § socialförsäkringsbalken föräldrapenning inte lämnas för mer än ytterligare 96 dagar. Om föräldrarna har fler föräldrapenningdagar reduceras antalet dagar till 96 och fördelas på så sätt att vardera föräldern behåller så stor andel av dagarna som motsvarar föräldrarnas andel före reduktionen.

I det aktuella ärendet hade föräldrarna sammanlagt färre än 96 dagar med föräldrapenning kvar när barnet fyllde fyra år. 70 av dagarna tillhörde mamman. När Försäkringskassan senare beslutade att återkräva felaktigt uttagen föräldrapenning från pappan återfördes hans felaktigt ersatta dagar och de sammanlagda kvarstående föräldrapenningdagarna kom att överstiga 96. Dessa reducerades omedelbart till 96 dagar och fördelades mellan föräldrarna på ett sådant sätt att mammans föräldrapenningdagar minskades till 42 dagar. Trots att ändringen påverkade mamman informerades hon inte om reduktionen.

JO konstaterar i beslutet att en ändring av en förälders dagar med föräldrapenning i och för sig saknar självständig rättsverkan men kan påverka föräldrarnas planering av sin ledighet för att ta hand om barnet och hans eller hennes rätt till ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584). En sådan ändring anses därför utgöra ett beslut i ett ärende. Eftersom den som är part i ett ärende ska underrättas om det fullständiga innehållet i beslutet i ärendet borde Försäkringskassan ha underrättat mamman om ändringen. Myndigheten kritiseras för att den inte gjorde det.

Anmälan

AA anmälde till JO att Försäkringskassan, utan att hon informerats om det, reducerat hennes föräldrapenningdagar efter att barnets far, BB, blivit återbetalningsskyldig för felaktigt uttagen föräldrapenning. Återkravet medförde att BB:s utnyttjade dagar återfördes, vilket i sin tur påverkade fördelningen av dagar föräldrarna emellan efter barnets fyraårsdag.

Utredning

JO hämtade in handlingarna i BB:s ärende om återkrav och vissa handlingar i AA:s ärende om föräldrapenning. JO begärde sedan att Försäkringskassan

skulle yttra sig över anmälan. Försäkringskassan uppgav i sitt yttrande bl.a. följande:

Relevanta regler och handläggningsrutiner

Enligt 12 kap. 12 § tredje stycket socialförsäkringsbalken (SFB) har föräldrar rätt till föräldrapenning under sammanlagt högst 96 dagar efter det att deras barn har fyllt fyra år.

I Försäkringskassans vägledning (2002:1) Föräldrapenning anges att om två föräldrar med gemensam vårdnad tillsammans har kvar fler än 96 dagar när deras barn fyller fyra år ska samtliga kvarvarande dagar fördelas mellan föräldrarna. Försäkringskassan använder en formel som innebär att respektive förälders kvarvarande dagar divideras med det sammanlagda antalet kvarvarande dagar och multipliceras sedan med 96.

Vid omräkning av dagar i samband med ett barns fyraårsdag uppdateras den så kallade barnbilden på Mina sidor och föräldern kan bland annat se dagarna som finns kvar att ansöka om samt hur många dagar som räknats bort vid fyra årsdagen. Det sker inte någon avisering om detta till föräldern i samband med omräkningen.

Utredning

När AA:s barn fyllde fyra år den 2 september 2018 fanns det totalt 86 dagar med föräldrapenning kvar att ta ut för barnet. Eftersom båda föräldrarna sammanlagt hade färre än 96 dagar med föräldrapenning kvar, fick de behålla sina respektive dagar. AA hade därmed 70 dagar kvar och fadern hade 16 dagar kvar, sammanlagt 86 dagar.

Den 12 april 2019 beslutade Försäkringskassan att fadern var återbetalningsskyldig för felaktigt utbetald föräldrapenning för totalt 74 dagar under perioden 6 januari - 14 oktober 2018.

Samma dag korrigerade Försäkringskassan retroaktivt det sammanlagda antalet återstående dagar med föräldrapenning och 74 dagar återställdes. Före fyraårsdagen den 2 september 2018 fanns det därmed totalt 160 dagar med föräldrapenning kvar för barnet (86 + 74). Detta innebar att föräldrarna sammanlagt hade mer än 96 dagar kvar omedelbart före barnets fyraårsdag och att samtliga kvarvarande dagar därmed skulle fördelas mellan föräldrarna.

AA hade kvar 70 dagar och fadern hade kvar 90 dagar. Efter att ha använt den omräkningsformel som anges i Försäkringskassans vägledning hade AA 42 föräldrapenningdagar kvar ($70/160 \times 96 = 42$). Fadern hade 54 dagar kvar ($90/160 \times 96 = 54$). Efter det att deras barn fyllt fyra år fanns det därmed totalt 96 dagar med föräldrapenning kvar för barnet.

Slutsatser

Försäkringskassan informerar på sin hemsida om de regler som finns inom föräldraförsäkringen. På Mina sidor i tjänsten "Min föräldrapenning" får en förälder information om minskningen av dagar med föräldrapenning i samband med att barnet fyller fyra år. Uppgifterna är preliminära och utgår från hur många dagar som är beviljade för barnet just då.

AA hade inte något pågående föräldrapenningärendet när föräldrarna räknades om den 12 april 2019. Hon fick därför information om ändringen endast genom att logga in på Mina sidor. Om hon vid detta tillfälle hade haft ett pågående ärende som hade påverkats av omräkningen hade Försäkringskassan informerat om antalet kvarstående dagar. Om hennes ansökan hade avslagits helt eller delvis hade hon fått ett överklagbart beslut.

Försäkringskassan har följt gällande lagstiftning och rutiner på området när antalet kvarvarande föräldradagar har räknats ut för AA. Även om informationen fanns tillgänglig på Mina sidor kan det emellertid diskuteras om

Försäkringskassan mer aktivt borde ha informerat AA i en sådan här situation.

JO begärde därefter att Försäkringskassan skulle utveckla sitt remissvar bl.a. när det gällde att omprövningsbeslutet inte skulle ha påverkat AA:s kvarvarande föräldrapenningdagar, om det fanns några rutiner kring den situation som anmälaren hamnat i och hur bestämmelserna i 12 kap. 15 a § socialförsäkringsbalken (SFB) påverkat situationen. Försäkringskassan ombads även att utveckla hur myndigheten borde ha informerat AA om hur myndighetens beslut om den andra föräldern påverkade hennes kvarvarande föräldrapenningdagar samt om myndighetens ändring av antalet kvarvarande föräldrapenningdagar, i en situation som denna, utgör ett beslut. Försäkringskassan angav i sitt yttrande bl.a. följande:

Försäkringskassans omprövningsbeslut den 9 augusti 2019

AA:s före detta man begärde omprövning av det beslut om återkrav som Försäkringskassan fattade den 12 april 2019. Han begärde inte någon omprövning av det antal föräldradagar som återstod vid sitt barns fyraårsdag. Beslutet den 9 augusti om omprövning påverkade dock omfördelningen av antalet kvarstående föräldradagar eftersom omprövningen gällde en period som hänförde sig till tiden innan barnet i fråga fyllde fyra år.

Den 20 december upptäckte Försäkringskassan att omprövningsbeslutet inte hade blivit verkställt. Försäkringskassan registrerade därefter uppgifterna för att verkställa omprövningsbeslutet vilket ledde till att handläggningssystemet automatiskt gjorde en ny uträkning av fördelningen av kvarvarande föräldradagar. AA fick därmed rätt till 65,5 dagar på sjukpenningnivå. Samma dag ringde Försäkringskassan till AA för att informera om resultatet av omräkningen.

Har Försäkringskassan rutiner för den aktuella situationen?

Situationen i det aktuella fallet beror på att ett grundbeslut av någon anledning har blivit felaktigt. Därför har det beslutats om ett återkrav. Detta beslut har i sin tur blivit omprövat och ett beslut om ändring av beslutet om återkrav har fattats. Det är ett sällsynt scenario och Försäkringskassan har inte några särskilda rutiner för detta. Det är inte aktuellt att ta fram rutiner för situationer som beror på felaktig handläggning. En rutin förutsätter att de flesta liknande situationer kan hanteras på samma sätt, medan felaktiga beslut måste hanteras på det sätt som varje enskild händelse kräver.

12 kap. 15 a § socialförsäkringsbalken (SFB)

Om två föräldrar med gemensam vårdnad tillsammans har kvar fler än 96 dagar när deras barn fyller fyra år ska samtliga kvarvarande dagar fördelas mellan föräldrarna. De kvarvarande dagarna fördelas proportionerligt mellan föräldrarna så att de motsvarar den del som respektive förälder hade kvar av dagarna vid barnets fyraårsdag. Detta förfarande beskrivs mer utförligt i Försäkringskassans vägledning (2002:1) Föräldrapenning under avsnitt 6.6.2. Där framgår det att beräkningen görs genom att respektive förälders kvar varande dagar divideras med det sammanlagda antalet kvarvarande dagar och sedan multipliceras med siffran 96.

I förevarande situation fick beslutet den 12 april 2019 om återkrav för den andra föräldern konsekvensen att föräldrapenningdagar som vid barnets fyraårsdag varit förverkade, inte längre var förverkade. Detta medförde att handläggningssystemet gjorde en ny beräkning för att fördela dagarna enligt 12 kap. 15 a § SFB.

Den 20 december verkställde Försäkringskassan omprövningsbeslutet som fattades den 9 augusti. Detta medförde att handläggningssystemet gjorde en ny beräkning för att fördela dagarna enligt 12 kap. 15 a § SFB och att AA fick rätt till 65,5 dagar på sjukpenningnivå.

Utgör omfördelningen av dagar som gjordes den 12 april 2019 ett beslut?

När Försäkringskassan får in ett intyg om graviditet sänds skriftlig information till föräldern/föräldrarna om hur man ansöker om föräldrapenning via Försäkringskassans "Mina sidor". När ansökan beviljas får föräldern/föräldrarna ett utbetalningsbesked i stället för ett skriftligt beslut. Det är bara när en ansökan till någon del avslås som Försäkringskassan sänder ett skriftligt överklagbart beslut till föräldern/föräldrarna.

Fördelning av dagar med föräldrapenning är en administrativ åtgärd som görs vid barnets födelse, när Skatteverket informerar Försäkringskassan om att föräldrar har fått gemensam vårdnad samt vid barnets fyraårsdag. Fördelningen vid barnets fyraårsdag är inte konstant på samma sätt som vid barnets födelse eftersom fördelningen ska ske proportionerligt utifrån vardera föräldrarnas uttag under barnets första fyra år. På "Mina sidor" kan föräldrarna hela tiden se korrekt information om hur många dagar med föräldrapenning som finns kvar.

I det aktuella ärendet fick ett beslut om återkrav av föräldrapenning för den andra föräldern den konsekvensen att ett antal föräldrapenningdagar som vid barnets fyraårsdag varit förverkade, inte längre var förverkade. När beslutet om återkrav fattades den 12 april gjorde handläggaren en registrering av antalet dagar som skulle återföras till föräldrarna och därefter gjorde handläggningssystemet en ny beräkning som omfördelade de kvarvarande föräldradagarna i enlighet med 12 kap. 15 a § SFB. Försäkringskassan anser att den registrering och omfördelning av dagar som gjordes den 12 april inte utgjorde ett beslut utan var en administrativ åtgärd.

Information om ändring av antal kvarvarande dagar med föräldrapenning

När ett barn fyller tre år får alla föräldrar som har mer än 96 dagar med föräldrapenning kvar för barnet information om att om det finns fler än 96 dagar kvar när barnet fyller fyra år så kommer de dagarna att försvinna samt att det finns mer information under fliken "Min föräldrapenning" på Försäkringskassans "Mina sidor".

Vid ett beslut om återkrav av föräldrapenning för en period innan barnets fyraårsdag registrerar en handläggare en förändring avseende uttaget av föräldrapenning och handläggningssystemet gör sedan en ny beräkning per automatik. Det är i nuläget inte möjligt att i det interna handläggningssystemet sända en impuls om hur en sådan ny beräkning påverkar en annan förälder på det sätt som det gjorde i den aktuella händelsen. Därför informeras inte föräldrarna om sådana här förändringar.

Om AA hade haft ett pågående ärende skulle handläggningssystemet tala om att det hade skett en förändring av antalet föräldrapenningdagar. Då skulle handläggaren, genom telefonsamtal eller brev, även ha informerat AA om vad som hade påverkat antalet kvarvarande dagar. Försäkringskassans utmaning är att hitta de försäkrade som inte har ett pågående ärende men där en förändring sker som påverkar deras kvarvarande föräldrapenningdagar.

Försäkringskassan arbetar kontinuerligt med att informera om lagregeln som omfördelningen av dagar vid ett barns fyraårsdag stödjer sig på. Försäkringskassan kommer även att se över sitt interna handläggningssystem samt eventuella stöddokument för att se om det går att finna något sätt så

att impulser om liknande situationer gör så Försäkringskassan kan informera en förälder om en ändring av antalet kvarvarande föräldradagar även när hen inte har ett pågående föräldrapenningärende.

AA yttrade sig över remissvaren.

I ett beslut den 29 oktober 2021 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Inriktningen på min granskning

AA har i sin anmälan till JO bl.a. invänt att Försäkringskassan reducerat hennes föräldrapenningdagar på grund av fel som orsakats av den andra föräldern. Huruvida reduceringen av antalet föräldrapenningdagar varit korrekt eller inte är en sådan sakfråga som JO normalt inte uttalar sig om och jag finner heller inte skäl att göra det i det aktuella ärendet.

Ärendet rör också frågan om hur Försäkringskassan hanterat reduceringen av AA:s föräldrapenningdagar sedan föräldrapenningdagar återförts efter ett beslut om återbetalning och framför allt om Försäkringskassan borde ha informerat henne om reduceringen. Inför bedömningen av den frågan är det väsentligt att ta ställning till om åtgärden att reducera hennes dagar är ett beslut för vilket det finns en underrättelseskyldighet enligt 33 § förvaltningslagen (2017:900).

Rättsliga utgångspunkter

Från ett barns fyraårsdag får enligt 12 kap. 12 § socialförsäkringsbalken (SFB) föräldrapenning inte lämnas för mer än ytterligare 96 dagar. Om antalet kvarstående dagar för föräldrapenning omedelbart före barnets fyraårsdag överstiger 96 dagar, ska enligt 12 kap. 15 a § SFB dagarna fördelas mellan föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn på så sätt att vardera föräldern får så stor andel av antalet dagar som motsvarar den förälderns andel av de dagar som kvarstod omedelbart före utgången av barnets fjärde levnadsår.

En sådan ändring av antalet kvarvarande föräldrapenningdagar som avses i 12 kap. 15 a § SFB har i kammarrättspraxis inte ansetts utgöra ett överklagbart beslut. Ändringar av detta slag i den s.k. barnbilden har i stället bedömts som administrativa åtgärder utan självständiga rättsverkningar. Det har heller inte ansetts vara ett besked som kan läggas till grund för ett nytt avgörande på samma sätt som ett fastställelsebeslut.

Även administrativa åtgärder kan dock utgöra beslut även om de inte kan överklagas (se t.ex. HFD 2019 ref. 21 där en ändring av betalningsmottagare vid utbetalning av assistansersättning var ett beslut). Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har vidare uttalat att kännetecknande för ett beslut är att det är handlingsdirigerande och avsett att påverka bl.a. enskildas handlande samt att det i praxis ställts tämligen låga krav för att bedöma något som ett förvaltningsbeslut (se t.ex. HFD 2019 ref. 21 och även HFD 2020 ref. 12).

En reduktion av antalet kvarvarande föräldrapenningdagar efter barnets fyraårsdag och fördelningen av dessa har ingen omedelbar rättsverkan när det gäller föräldrarnas föräldrapenning; det är först när ett beslut fattas om att neka eller

bevilja föräldrapenning som någon egentlig rättsverkan uppstår. Fördelningen av dagar med föräldrapenning mellan föräldrarna kan vidare komma att ändras även efter att barnet fyllt fyra år om föräldrarna väljer att avstå dagar sinsemellan (jfr 12 kap. 17 § SFB), vid ett återtagande av tidigare avstådda dagar eller som i det nu aktuella fallet, på grund av att den ena föräldern blivit återbetalningsskyldig för felaktigt utbetald föräldrapenning. Omfördelningen eller ändringen av antalet dagar med föräldrapenning påverkar dock omedelbart hur många hela dagar föräldrarna har rätt att vara föräldralediga från sina arbeten eftersom sådan ledighet är beroende av hur många dagar med föräldrapenning som återstår för ett barn (jfr 5 § föräldraledighetslagen [1995:584]). En ändring av det antal dagar som återstår med föräldrapenning har således betydelse för hur en förälder planerar sin ledighet för att ta hand om sitt barn. Ändringen får därmed, enligt min mening, anses vara avsedd att påverka föräldrarnas handlande och innebära att myndigheten bestämmer något i förhållande till en enskild. Det är därför fråga om ett beslut i ett ärende. Att en sådan reduktion omedelbart efter barnets fjärde levnadsår sker automatiserat enligt en fastställd formel, som framgår av förarbeten till SFB (se prop. 2013/14:4 s. 41 f.) och Försäkringskassans vägledning 2002:1 Föräldrapenning (se angiven vägledning s. 92), förändrar inte den bedömningen.

Av 33 § förvaltningslagen framgår att den som är part i ett ärende ska underlåta om det fullständiga innehållet i ett beslut. Den vars dagar med föräldrapenning som reduceras påverkas av beslutet på ett sådant sätt att vederbörande är att anse som part i ärendet.

Eftersom en ändring av antalet kvarvarande föräldradagar är ett förvaltningsbeslut bör Försäkringskassan således underrätta föräldrarna när antalet dagar med föräldrapenning reduceras.

Bedömning i det aktuella ärendet

Försäkringskassan har i det aktuella reducerat antalet kvarvarande dagar med föräldrapenning som AA kan ta ut för sin dotter. Reduceringen berodde inte på att AA själv hade ansökt om föräldrapenning för vissa dagar utan gjordes av Försäkringskassan sedan myndigheten återfört dagar på grund av ett återkrav gentemot barnets andra förälder. Reduceringen av antalet dagar påverkade AA:s planering och rätt till föräldraledighet framöver. Hon borde därför ha underrättats om reduktionen av antalet dagar. Försäkringskassan förtjänar kritik för att myndigheten inte underrättade henne.

Försäkringskassan har utformat fem beslut angående samma person på ett bristfälligt sätt och dessutom brustit i service

(Dnr 5429-2019)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan har genom tre beslut för olika perioder avvisat den enskildes ansökningar om assistansersättning. Av motiveringarna till besluten framgår att Försäkringskassan trots allt prövat rätten till utbetalning för dessa perioder i sak. Det är av stor vikt att en myndighet är

klar över skillnaden mellan att avslå och avvisa en ansökan och att en ansökan avvisas först när det inte är möjligt att pröva den i sak. Det framstår även som oklart vad som varit den egentliga motiveringen för beslutet. Försäkringskassan har heller inte angett i beslutsmeningen vilken tidsperiod beslutet rör. Det är särskilt viktigt att det är tydligt vad som omfattas av ett beslut när en myndighet under kort tid fattar flera beslut som rör olika tidsperioder.

Försäkringskassan hade även kunnat formulera två beslut för andra tidsperioder på ett tydligare sätt.

JO är sammantaget kritisk till den bristfälliga utformningen av samtliga fem beslut.

I beslutet uttalar JO även att Försäkringskassan, inom ramen för sin serviceskyldighet, borde ha kontaktat assistansanordnaren under handläggningstiden och informerat om att ytterligare handlingar behövdes innan det var för sent att komplettera ansökningarna för respektive månad. Försäkringskassan får kritik för att ha underlåtit att göra det.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och förde fram bl.a. följande. BB beviljades ersättning för skäligen kostnader för personlig assistans av kommunen i augusti 2018. Han hade då redan ansökt om assistansersättning från Försäkringskassan och skickade löpande in tidsredovisningar, räkningar och uppgifter om de som anställdes som personliga assistenter. Den 7 februari 2019 beviljades han assistansersättning fr.o.m. augusti 2018. Försäkringskassan beslutade den 26 mars 2019 att avvisa BB:s ansökan om assistansersättning för september 2018 eftersom redovisningen inte var komplett. Samma dag beslutade Försäkringskassan att han inte fick assistansersättning för oktober 2018 eftersom kommunen hade begärt ersättning med det belopp kommunen har betalat ut. Den 28 mars 2019 beslutade Försäkringskassan att avvisa ansökan om assistansersättning för november och december 2018 eftersom kompletta handlingar inte hade skickats in i tid. Den 29 mars 2019 fick han ett brev från Försäkringskassan om att myndigheten övervägde att inte betala ut ersättning för januari 2019 eftersom de handlingar han hade skickat in inte var kompletta. Handlingarna skulle ha lämnats in senast den 5 mars 2019. Eftersom Försäkringskassan löpande hade fått in tidrapporter, räkningar och uppgifter om anställda assistenter borde myndigheten ha informerat om att handlingarna inte var kompletta innan sista dag för möjlig komplettering.

Utredning

JO begärde in och granskade handlingarna i ärendet. JO remitterade därefter anmälan till Försäkringskassan som uppmanades att särskilt yttra sig över utformningen av besluten om utbetalning av assistansersättning för september, oktober, november och december 2018 samt januari 2019. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan följande:

Utredning

Den 1 augusti 2018 kom en ansökan om assistansersättning för BB in till Försäkringskassan. Samma dag kom även ett assistansavtal, en begäran om utbetalning samt en fullmakt in till myndigheten.

Den 8 augusti skickades ett bekräftelsebrev till ombudet med ett förslag på tid för hembesök och information om att samtliga handlingar, inklusive räkningar, ska skickas in löpande senast den 5:e i andra månaden efter utförd assistans.

Under tiden som Försäkringskassan utredde rätten till assistansersättning kom tidredovisningar, uppgifter om assistenter och två räkningar in från anordnaren.

Den 13 december kom ett beslut om personlig assistans in från kommunen.

Den 7 februari 2019 beslutade Försäkringskassan att bevilja BB assistansersättning. I beslutet angavs att rätten till assistansersättning fanns från och med augusti 2018. I beslutet fanns också information om att beloppet för assistansersättningen fastställs av regeringen varje år och vilket belopp som gällde för år 2018 och 2019.

Den 18 februari ringde Försäkringskassans handläggare till ombudet för att fråga kring vissa oklarheter i de inlämnade underlagen. Ombudet skulle se över underlagen och handläggaren registrerade en bevakning i ärendet. I samtalet meddelade handläggaren också att det saknades räkningar för augusti, september, november, december 2018 samt januari 2019.

Den 20 februari kom räkningar in för augusti och december. Samma dag kom även en begäran från kommunen in avseende ersättning för utförd personlig assistans för perioden augusti till och med december 2018.

Den 21 februari tog handläggaren ställning till att registrera noll timmar för augusti 2018. Som anledning angavs att anordnaren inte kommit in med något underlag samt att kommunen begärt ersättning för en period som omfattar samma månad. Inget beslut skickades till anordnaren eller ombudet, men kommunen underrättades om att de skulle få hela den begärda ersättningen. Samma dag skickades ett kommuniceringsbrev till ombudet om att Försäkringskassan övervägde att betala ut ersättning till kommunen istället för till anordnaren för perioden september till och med december.

Den 5 mars kom en räkning för januari in till Försäkringskassan och dagen efter bad handläggaren om en komplettering av underskriften.

Den 11 mars ställde ombudet frågor via mejl om varför kommunen inte fått schablonbeloppet utbetalt. Handläggaren svarade per mejl den 13 mars och förklarade att Försäkringskassan endast ersätter kommunen för de kostnader de redovisat.

Den 14 mars kom räkningen med den kompletterade underskriften in till Försäkringskassan.

Den 22 mars beslutade Försäkringskassan att inte bevilja ersättning för de timmar som redovisats för september 2018. Beslutsmeningen är formulerad som en avvisning och med information om att rätten till assistansersättning inte kommer att prövas. Beslutet är motiverat med att räkningen saknas men kommunens anspråk nämns i beskrivningen av ärendet.

Den 26 mars beslutade Försäkringskassan att avslå samtliga yrkade timmar för oktober 2018. Beslutet motiverades med att det avser assistansersättning för retroaktiv tid och att kommunens begäran om ersättning därmed har företräde. Under beskrivningen av ärendet angavs att Försäkringskassan registrerat en utbetalning till kommunen i enlighet med inkomna fakturor.

Den 28 mars beslutade Försäkringskassan att avvisa samtliga redovisade timmar för november och december 2018. Båda beslutsmeningarna är formulerade som avvisningar och besluten är motiverade med att redovisningarna är inkompleta eftersom det saknas en räkning. Kommunens anspråk omnämns i beskrivningen av ärendet.

Den 29 mars skickade handläggaren ett kommuniceringsbrev till ombudet med anledning av att det saknades vissa uppgifter om assistenterna.

Den 1–5 april kom de efterfrågade uppgifterna in till Försäkringskassan.

Den 17 april beslutade Försäkringskassan att inte betala ut någon ersättning för januari 2019. Motiveringen till beslutet var att det saknades uppgifter som styrker assistentens anställning för den aktuella månaden och att dessa skulle ha varit Försäkringskassan tillhanda senast den 5 mars.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan anser att beslutet för januari 2019 i sak är korrekt, eftersom handlingarna har kommit in för sent, men motiveringen att det saknas uppgifter är felaktig eftersom uppgifterna hade kommit in till Försäkringskassan vid beslutstillfället, men för sent för att kunna ligga till grund för utbetalning. Den troliga förklaringen till den felaktiga motiveringen är att handläggaren skrivit ett utkast i förhand, innan handlingarna kom in, och sedan glömt att ändra motiveringen när beslutet väl fattades. Detta är såklart inte acceptabelt.

Beslutet för oktober 2018 är korrekt i sak men beslutsmotiveringen brister. Rätteligen borde beslutet ha motiverats med att ersättningen betalats ut till kommunen (jfr 51 kap. 17 § socialförsäkringsbalken).

De övriga besluten för 2018 är felaktigt utformade som avvisningar. Besluten borde i stället ha varit avslag med motiveringen att ersättningen betalats ut till kommunen (jfr ovan beträffande oktober månads beslut). Beslutsmeningarna innehöll inte heller information om vilken månad beslutet gällde, vilket också det utgör en brist.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att besluten för månaderna september, oktober, november, december 2018 och januari 2019 uppvisat brister. Dock är effekterna av besluten är korrekta såtillvida att det inte skulle ha gjorts någon utbetalning till anordnaren för de aktuella månaderna.

Försäkringskassan arbetar kontinuerligt med kvalitetsförbättringar på olika sätt, inte minst när det gäller kommunicerings- och beslutsbrev. Beslutsskrivning avseende utformning och innehåll diskuteras löpande flera gånger per år där vikten av att anpassa beslutsbrev till det enskilda ärendet diskuteras. Därutöver sker individuella återkopplingar till samtliga handläggare minst en gång per år där beslutsbrev är en viktig del. Alla handläggare genomgår en utbildning med fokus på beslutsbrevens utformning. I det aktuella fallet var beslutsbrev bristfälliga, men de är inte representativa för beslutsbrev överlag. Samtal har ägt rum med den aktuella handläggaren.

Andra brister i hanteringen är att handläggaren, vid samtalet den 18 februari 2019, borde ha förklarat att kommunen kommer få ersättning för alla månader under 2018 och även anledningen till det. Hen borde också vid samtalet ha varit tydlig med att alla handlingar för januari måste vara inne senast den 5 mars för att ersättning ska kunna betalas ut.

Försäkringskassan beklagar den bristfälliga hanteringen av ärendet.

AA gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 28 september 2021 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Utformning av beslut

Rättslig reglering

I 32 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en

klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

I uttrycket klargörande ligger att skälen måste presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde och så att hon eller han förstår hur myndigheten har resonerat i det enskilda fallet. Myndigheten ska alltså i motiveringen redovisa vilka omständigheter som den har tillmätt betydelse och hur den har värderat dessa (JO:s beslut den 17 februari 2020, dnr 6069-2018).

För en enskild part är betydelsen av att myndigheten på ett öppet, tydligt och enkelt sätt klargör hur den har kommit fram till sitt beslut ofta avgörande för att parten ska kunna förstå beslutet. För den som har rätt att klaga på beslutet är en upplysande motivering av betydelse också för att de redovisade skälen antingen kan övertyga parten om att beslutet är korrekt eller ge underlag för ett överklagande. Myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut är därmed ett centralt inslag i en förfarandereglering som syftar till att säkerställa grundläggande rättssäkerhetskrav för enskilda (prop. 2016/17:180 s. 187–188).

Av 110 kap. 10 § socialförsäkringsbalken (SFB) framgår att om en ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak ska Försäkringskassan avvisa den.

Skyldigheten att avvisa en ansökan är begränsad till fall där det, trots vägledning från Försäkringskassans sida, inte går att få fram sådana uppgifter om de faktiska förhållandena att en meningsfull prövning över huvud taget är möjlig. Bestämmelsen ska tillämpas med viss försiktighet och endast då en ”saklig” prövning är meningslös. Med andra ord ska bestämmelsen om avvisning inte användas i de situationer en materiell prövning av ansökan är möjlig att göra. Om så är fallet ska ansökan inte avvisas utan avslås om sökanden inte uppfyller kriterierna för att t.ex. beviljas den sökta förmånen (prop. 2008/09:200 s. 553–554).

Bedömning

Av utredningen framgår att Försäkringskassan under mars och april 2019 fattade fem beslut om utbetalning av assistansersättning för september, oktober, november och december 2018 samt januari 2019.

Genom besluten för september, november och december 2018 har Försäkringskassan avvisat BB:s ansökningar om assistansersättning. Av motiveringarna till besluten framgår att Försäkringskassan trots allt prövat rätten till utbetalning för dessa månader i sak eftersom det anges att redovisningen inte är komplett på grund av att vissa angivna handlingar saknas eller inte är underskrivna. Det är av stor vikt att en myndighet är klar över skillnaden mellan att avslå och avvisa en ansökan och att en ansökan avvisas först när det inte är möjligt att pröva den i sak, bl.a. eftersom processen vid ett överklagande av ett avvisningsbeslut bara rör rätten att få ansökan prövad i sak.

I formuleringarna under rubriken ”Beskrivning av ärendet” anges att BB:s anordnare har ”valt att fakturera kommunen under tid före beslut vilket Försäkringskassan har ersatt kommunen för” och att BB därför inte kan få ersättning

för assistanstimmarna som han har redovisat. Skrivningen utgör snarare en redogörelse för en avgörande omständighet än en beskrivning av ärendet. Det framstår även som oklart om den egentliga motiveringen för besluten är att redovisningen inte varit komplett eller att ersättningen har betalats ut till kommunen. Försäkringskassan har heller inte angett i beslutsmeningen vilken tidsperiod besluten rör, vilket är en brist. Det är särskilt viktigt att det är tydligt vad som omfattas av ett beslut när en myndighet under kort tid fattar flera beslut som rör olika tidsperioder. Besluten för september, november och december 2018 brister alltså i utformningen på flera sätt.

För oktober månad 2018 har Försäkringskassan prövat BB:s ansökan i sak. Jag instämmer dock i Försäkringskassans bedömning att motiveringen för beslutet hade kunnat formuleras tydligare och att det borde ha angetts att assistansersättningen hade betalats ut till kommunen.

Även ansökan för januari 2019 har prövats i sak. I beslutet anges som motivering att handlingar som styrker de personliga assistenternas anställning och dess omfattning inte har kommit in i tid till Försäkringskassan. Av beskrivningen framgår dock inte att de aktuella handlingarna hade kommit in till Försäkringskassan, låt vara för sent för att ligga till grund för ett beslut om att betala ut ersättning. Försäkringskassan borde ha angett i beskrivningen av ärendet vilka handlingar myndigheten hade tillgång till. Även detta beslut innehåller alltså brister i utformningen.

Sammantaget är jag kritisk till den bristfälliga utformningen av samtliga fem beslut. Det är även problematiskt att flera beslut som rör samma sakfråga och som innehåller liknande omständigheter har formulerats på olika sätt. Jag har förståelse för om besluten har uppfattats som otydliga av BB och AA.

Serviceskyldighet

Rättslig reglering

En myndighet ska, enligt 6 § andra stycket förvaltningslagen, lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. I 20 § första stycket förvaltningslagen anges att om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet.

Assistansersättning som avser assistans som utförs innan beslut har fattats i ett ärende lämnas endast om den enskilde månadsvis under handläggningstiden redovisar till Försäkringskassan. Handlingar ska ha kommit in till Försäkringskassan senast den femte i andra månaden efter den månad som redovisats. Detta framgår av 51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken och 8 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning.

Bedömning

Av handlingarna i ärendet framgår att assistansanordnaren i samband med att ansökan om assistansersättning lämnades in informerades om att samtliga handlingar skulle skickas in löpande och när de senast behövde skickas in. Anordna-

ren lämnade sedan in vissa handlingar, såsom räkningar och tidsredovisning, till Försäkringskassan under handläggningstiden. Det framgår inte att Försäkringskassan har haft några kontakter med assistansanordnaren eller sökanden under den aktuella perioden utöver ett telefonsamtal den 18 februari 2019 där handläggaren uppgav att räkningar saknades för augusti, september, november och december 2018 samt för januari 2019. I en journalanteckning anges att anordnaren skulle se över underlagen och en bevakning lades. Vid den tidpunkten var det dock för sent att lämna in kompletterande underlag för augusti till december 2018. Assistansanordnaren informerades inte heller om när handlingar för januari behövde vara inne för att ersättning skulle kunna betalas ut.

Enligt min mening borde Försäkringskassan, inom ramen för sin service-skyldighet, ha kontaktat assistansanordnaren under handläggningstiden och informerat om att ytterligare handlingar behövdes innan det var för sent att komplettera för respektive månad. Försäkringskassan förtjänar kritik för att ha underlåtit att göra det.

Övrigt

Vad AA har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

De krav på en klagörande motivering som ställs i förvaltningslagen bör även ställas vid kommunikering enligt 110 kap. 13 a § socialförsäkringsbalken

(Dnr 455-2020)

Beslutet i korthet: I 110 kap. 13 a § socialförsäkringsbalken finns särskilda regler om kommunikering i ärenden om sjukpenning. Ett sådant ärende får som huvudregel inte avgöras till den försäkrades nackdel utan att den försäkrade har underrättats om innehållet i det kommande beslutet och fått tillfälle att yttra sig över det. Den försäkrade bör även få ta del av beslutets motivering.

Av 32 § förvaltningslagen framgår att ett beslut, om det inte är uppenbart obehövligt, ska innehålla en klagörande motivering där det framgår vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Av förarbetena till bestämmelsen framgår vidare att om en part har gjort invändningar mot faktauppgifter som tillförts ärendet finns det anledning för myndigheten att förklara hur den har bedömt invändningarna.

I beslutet konstaterar JO att de krav på en klagörande motivering som gäller enligt 32 § förvaltningslagen även bör gälla vid en kommunikering enligt 110 kap. 13 a § socialförsäkringsbalken för att den försäkrade ska kunna yttra sig över det kommande beslutet på ett meningsfullt sätt.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA bl.a. att Försäkringskassan inte har svarat på de frågor hon ställt om den aktivitetsförmågeutredning, AFU, som hon har gått igenom.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in från Försäkringskassan som därefter uppmanades att yttra sig över det som anfördes i AA:s anmälan till JO.

Försäkringskassan anförde följande i sitt yttrande:

Utredning

Den 5 december 2019 kom aktivitetsförmågeutredningen in. Handläggare BB bedömde att arbetsförmågan inte var nedsatt på grund av sjukdom och skickade den 13 december 2019 brev till AA om att Försäkringskassan övervägde att inte bevilja sjukpenning för perioden 9 september 2019–12 januari 2020.

Den 20 december 2019 kom synpunkter från AA, kompletterande information från arbetsgivaren samt kompletterande information från sjukskrivande läkare in till Försäkringskassan. Kopia av synpunkter från AA och kompletterande information från arbetsgivare kom in den 27 december 2019. Handläggare BB skickade den 27 december 2019 ett nytt kommuniceringsbrev till AA där det framgick att synpunkterna samt information från läkare och arbetsgivare inte förändrade Försäkringskassans bedömning. De frågor AA ställt besvarades inte av brevet. Brevet förklarade inte heller varför informationen inte påverkade Försäkringskassans bedömning.

Den 7 januari och den 13 januari 2020 skickade AA in frågor per mail, avseende kommuniceringstid, SGI-skydd samt uppgifter från arbetsgivaren. Frågorna besvarades av handläggare BB per mail den 8 januari respektive den 14 januari 2020.

Den 15 januari 2020 fattade Försäkringskassan beslut om att inte bevilja AA sjukpenning för perioden 9 september 2019–12 januari 2020.

Försäkringskassans slutsatser och åtgärder

Myndigheternas service till allmänheten är en av grunderna för god förvaltning, jfr 6 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt servicebestämmelserna i förvaltningslagen ska Försäkringskassan bland annat se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla och myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen.

Försäkringskassan kan konstatera att myndigheten har brustit i fråga om information till AA, särskilt i och med att Försäkringskassan inte bemötte det underlag som kom in under kommuniceringstiden och inte besvarade de frågor AA ställde avseende aktivitetsförmågeutredningen och övervägande till beslut. Även motiveringen av beslutet är vag, generell och otydlig, vilket medför att den inte i tillräcklig utsträckning förklarar bedömningen av arbetsförmågans nedsättning. Försäkringskassan beklagar djupt dessa brister.

Försäkringskassan konstaterar även att handläggaren inte hade någon muntlig kontakt med AA sedan hen tog över ärendet i augusti 2019. När handläggaren skulle beställa en aktivitetsförmågeutredning borde hen dock kontaktat AA så snart som möjligt för att informera om utredningen vid ett personligt möte eller per telefon om syftet med utredningen och hur den går till. Och innan handläggaren skickade kommuniceringsbrevet skulle hen

också ha tagit kontakt med AA via telefon eller genom att kalla till ett personligt möte. Försäkringskassan beklagar också dessa brister.

För att det inträffade inte ska hända igen har enhetschef och försäkrings-samordnare återkopplat bristerna i handläggningen till handläggaren. Handläggaren i fråga får även en kompetenshöjande insats och extra stöd från försäkringsspecialist kring aktivitetsförmågeutredningar och negativa beslut.

Försäkringskassan har kontaktat AA och bett om ursäkt för de brister som återfunnits i handläggningen.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att Försäkringskassan inte alls kontaktat henne för att be om ursäkt.

I ett beslut den 29 september 2021 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges utan onödigt dröjsmål i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet (6 § förvaltningslagen [2017:900], FL).

JO har tidigare uttalat att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Serviceskyldigheten är dock inte obegränsad; myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp, i vilken form som svar på frågor ska ges etc. Enbart det förhållandet att en enskild inte är nöjd med innehållet i ett svar innebär inte att serviceskyldigheten har åsidosatts. Någon form av svar bör dock normalt lämnas och svaret får inte dröja längre än nödvändigt (se JO:s beslut den 27 mars 2009, dnr 4716-2008).

Av utredningen i ärendet framgår att AA den 20 december 2019, sedan hon efter en första kommunicering fått tillfälle att yttra sig, ställt frågor till Försäkringskassan om den aktivitetsförmågeutredning hon gått igenom och om hur resultatet av den påverkade Försäkringskassans bedömning. Av remissvaret framgår att Försäkringskassan inte har besvarat dessa frågor och därför inte uppfyllt sin serviceskyldighet. För detta förtjänar myndigheten kritik.

Av utredningen framgår vidare att Försäkringskassan inte heller i det följande kommuniceringsbrevet bemötte det som kom fram av de underlag som kom in den 20 december 2019. Motiveringen i beslutet var dessutom, enligt myndighetens egen uppfattning, både vag, generell och otydlig.

Enligt 110 kap. 13 a § socialförsäkringsbalken (SFB) får ett ärende om sjukpenning som huvudregel inte avgöras till den försäkrades nackdel utan att den försäkrade har underrättats om innehållet i det kommande beslutet och fått tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över det. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att för att den försäkrade på ett meningsfullt sätt ska kunna yttra sig över beslutet kan det inte bara vara själva beslutet som den försäkrade underrättas om. Den försäkrade bör även få ta del av beslutets motivering (prop. 2017/18:1 utg.omr. 10 s. 50).

Av 32 § första stycket FL framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla

uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att det för den enskilde är angeläget att myndigheten kan visa vilka fakta i ärendet som myndigheten har beaktat utifrån vad som har tillförts ärendet av den enskilde själv eller av andra. Om en part har gjort invändningar mot faktauppgifter som tillförts ärendet från någon annan finns det anledning för myndigheten att förklara hur den har bedömt invändningarna (se t.ex. JO 1994/95 s. 390). Den enskilde har också ett berättigat krav på att få en bekräftelse som visar att myndigheten på ett korrekt sätt har tillämpat rätt föreskrifter på de fakta som den har beaktat och fört ett resonemang som logiskt leder till det slut som myndigheten kommit fram till (prop. 2016/17:180 s. 194).

Jag har tagit del av Försäkringskassans kommuniseringsbrev daterade den 13 respektive den 27 december 2019, de kompletteringar och synpunkter som kom in till Försäkringskassan den 20 december 2019 samt beslutet den 15 januari 2020.

I kommuniseringsbrevet den 13 december 2019 redogjorde Försäkringskassan bl.a. för vad som kommit fram av läkarintyget och arbetsförmågetredningen. Försäkringskassan angav därefter att myndigheten bedömde att AA trots sina besvär skulle kunna utföra ”ett avgränsat arbete i lugn miljö där arbetet inte är under tidspress eller kräver hög koncentrationsförmåga”. Försäkringskassan ansåg därför inte att AA:s arbetsförmåga var nedsatt i förhållande till sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Av de kompletteringar som kom in under kommuniseringstiden framgår att AA:s arbetsgivare har anpassat hennes arbetsuppgifter så att de varken innebär tidspress, prestationskrav eller krav på hög koncentrationsförmåga. Arbetet beskrivs som jämförbart med andra anpassade arbeten på arbetsmarknaden.

I såväl kommuniseringsbrevet den 27 december 2019 som beslutet den 15 januari 2020 angav Försäkringskassan att myndigheten tagit del av de synpunkter m.m. som kom in den 20 december 2019 men att bedömningen att AA skulle kunna utföra ”ett avgränsat arbete i lugn miljö där arbetet inte är under tidspress eller kräver hög koncentrationsförmåga” kvarstod. Försäkringskassan ansåg därför inte att AA:s arbetsförmåga var nedsatt i förhållande till sådant arbete som är normalt förekommande på arbetsmarknaden.

Utredningen visar således att Försäkringskassan, varken i det andra kommuniseringsbrevet eller i det efterföljande beslutet, bemött och resonerat om det som kom fram under kommuniseringstiden. En motivering som inte besvarar frågan om varför de lämnade synpunkterna inte förändrar Försäkringskassans bedömning uppfyller inte kraven i 32 § förvaltningslagen. För att den försäkrade på ett meningsfullt sätt ska kunna yttra sig över det kommande beslutet bör kraven i 32 § FL även gälla vid en kommunisering enligt 110 kap. 13 a § SFB. Försäkringskassan förtjänar kritik för bristande motivering såväl i det andra kommuniseringsbrevet som i det efterföljande beslutet.

Enligt metodstödet i Försäkringskassans vägledning Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning 2015:1 version 14, s. 301 ska den försäkrade informeras vid ett personligt möte eller per telefon bl.a. om syftet med utredningen och hur den går till. I samma vägledning anges vidare på s. 317 att handläggaren, när hen överväger att inte bevilja sjukpenning, ska ta kontakt

med den försäkrade, via telefon eller genom att kalla till ett personligt möte, innan hen skickar brevet. Jag noterar att det av remissvaret framgår att Försäkringskassan inte har handlagt AA:s ärende på det sätt som myndighetens interna stöddokument anger.

I ett ärende om sjukpenning fattade Försäkringskassan elva interimistiska beslut. Endast vid två tillfällen informerades den enskilde om att besluten var interimistiska. Det dröjde också över ett år innan Försäkringskassan slutligt avgjorde ärendet

(Dnr 513-2020)

Beslutet i korthet: I februari 2019 ansökte AA om sjukpenning. Det dröjde därefter över ett år innan ärendet avgjordes slutligt. Under utredningstiden fattade Försäkringskassan interimistiska beslut om sjukpenning vid elva tillfällen. Endast vid två av dessa tillfällen fick AA information om att besluten var interimistiska.

JO konstaterar att det inte finns någon förklaring till varför Försäkringskassan inte underrättade AA om besluten på det sätt som föreskrivs i 33 § förvaltningslagen (2017:900), FL, och uttalar att AA, även om besluten var till hennes fördel, hade ett berättigat intresse av att få veta att de var interimistiska.

I beslutet uttalar JO också att det naturligtvis inte är meningen att Försäkringskassan ska behöva fatta upprepade interimistiska beslut innan ett ärende avgörs. Det stora antalet beslut i det här ärendet vittnar i sig om att handläggningen inte har bedrivits med den skyndsamhet som krävs enligt 9 § FL. I beslutet uttalar även att den omständigheten att det under utredningstiden fattas interimistiska beslut, inte fråntar Försäkringskassan skyldigheten att handlägga ärendet snabbt och effektivt. Det är tvärtom särskilt viktigt att den enskilde inte behöver leva i ovisshet om myndighetens slutliga bedömning längre än nödvändigt. JO är sammanfattningsvis mycket kritisk till handläggningen i ärendet.

Av beslutet framgår vidare att JO samma dag fattade ytterligare ett beslut (dnr 1505-2020) i en liknande fråga och att JO avser att fortsätta följa hur Försäkringskassan handlägger interimistiska beslut.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 januari 2020 klagade BB på Försäkringskassans handläggning av ett ärende om sjukpenning. Han uppgav bl.a. följande:

AA har varit sjukskriven sedan mars 2018. I mars 2019 påbörjade Försäkringskassan en utredning av AA:s rätt till sjukpenning. Det dröjde dock fram till oktober 2019 innan AA informerades om att Försäkringskassan ifrågasatte hennes rätt till sjukpenning.

Utredning

JO begärde in handlingar i ärendet. Anmälan remitterades därefter med ett antal frågor till Försäkringskassan.

Försäkringskassan kom in med ett remissvar och uppgav bl.a. följande:

Under perioden 18 mars 2019 till 5 mars 2020 har Försäkringskassan fattat totalt elva stycken interimistiska beslut. Av dokumentationen framgår att ombudet BB har informerats om att det var interimistiska beslut vid två av tillfällena, den 19 december 2019 och den 17 januari 2020.

Den 22 februari 2019 meddelade AA att hon skickat in läkarintyg, ansökt om sjukpenning på halvtid samt att det var klart att hen fick delta i en längre rehabiliteringsperiod på Garnis Rehabiliteringscenter. AA ville också veta vem som blev hennes nya handläggare.

Den 18 mars 2019 skickade handläggare CC ett brev till AA med information om att hen var ny handläggare och bedömde samtidigt att hen behövde utreda ärendet. Handläggaren planerade i första hand att konsultera försäkringsmedicinsk rådgivare och under pågående utredning fattade handläggaren ett interimistiskt beslut, om halv sjukpenning enligt 112 kap. 2 a § SFB.

Den 8 juli 2019 fattades nytt interimistiskt beslut av handläggare DD enligt 112 kap 2 a § SFB. Handläggaren bedömde att ny konsultation med försäkringsmedicinsk rådgivare behövdes av de inkomna handlingarna från vården. Den 26 augusti 2019 bokar handläggare EE konsultation med försäkringsmedicinsk rådgivare till den 12 september 2019.

Den 18 oktober 2019 ringde AA till handläggare DD och begärde anstånd till den 28 oktober 2019, eftersom det skulle vara ett rehabiliteringsmöte den 22 oktober 2019. AA ville också ha kontakt med den handläggare som skickat kommuniseringsbrevet. Samma dag, d.v.s. den 18 oktober 2019 ringde handläggare FF till AA enligt önskemål från AA. Handläggaren bekräftade att hon tagit del av AA:s synpunkter. AA tog upp frågan varför ingen kontaktat henne, om underlagen inte varit tillräckliga. Handläggaren informerade om att hen försökt nå AA innan hon skickade kommuniseringsbrevet, att hon tagit del av inlästa telefonmeddelanden och ber om ursäkt att hen inte hunnit återkoppla telefonmeddelandena till AA.

Den 5 februari 2020 skickade handläggare EE ut nytt kommuniseringsbrev till ombudet BB.

Den 19 februari 2020 skickade handläggaren EE ut nytt kommuniseringsbrev med rättelse av datum till ombudet BB. Handläggaren hade uppmärksammat att interimistiska beslut hade fattats sedan den 18 februari 2019 och tidigare kommuniseringsbrev avsåg perioden från den 16 september 2019.

Den 5 mars 2020 beslutade Försäkringskassan att AA inte hade rätt till sjukpenning för perioden 18 februari–5 december 2019 och perioden 12 december 2019–29 mars 2020.

Försäkringskassans slutsatser och vidtagna åtgärder

Handläggningen av AA:s ansökan om sjukpenning fr.o.m. februari 2019

I februari 2019 inkom brev samt medicinska underlag från AA. Det dröjde nästan en månad innan handläggare skickade brev och fattade ett interimistiskt beslut om sjukpenning för perioden 18 februari–23 juni 2019. Eftersom handläggaren inte längre är i tjänst, har det inte gått att få fram någon förklaring till att hen dröjde med beslutet och det går inte heller att utläsa av dokumentationen i ärendet. Därefter har det fattats interimistiska beslut fram till den 5 mars 2020, då det fattades ett slutligt beslut i ärendet. Anledningen till de interimistiska besluten är att utredningen inte har skett effektivt och med skyndsamhet. Förklaringen till detta har varit låg bemanning och hög arbetsbelastning samt att handläggaren inte hade bokat tid för konsultation med försäkringsmedicinsk rådgivare direkt när behovet uppstod. Orsaken till att slutliga beslut inte har kunnat fattas har också varit att det funnits behov av att konsultera den försäkringsmedicinska rådgivaren, vid de tillfällen det inkommit nya medicinska underlag från AA. Försäkringskassans slutsats är att handläggningen inte har skett, enkelt, snabbt och kostnadseffektivt enligt 9 § Förvaltningslagen (FL). Försäkringskassan förtjänar kritik för den utdragna handläggningstiden samt för felaktiga interimistiska beslut och kommuniceringsbrev.

Elva stycken interimistiska beslut har fattats mellan den 18 februari 2019 och den 5 mars 2020. Vid två av dessa tillfällen informerades ombudet BB om att besluten som fattats var interimistiska. Försäkringskassan har brustit i att underrätta ombudet BB och AA, före de interimistiska besluten och hållit dem underrättade om handläggningen i AA:s ärende såväl före som efter de interimistiska besluten i enlighet med 25 och 33 §§ FL. Förklaringen är hög personalomsättning, hög arbetsbelastning och bristande rutiner. Försäkringskassan beklagar detta.

Inför det slutliga beslutet den 5 mars 2020 hade handläggarna skriftligt kommunicerat ombudet BB allt material av betydelse för beslutet gällande AA. Försäkringskassan skickade ett kommuniceringsbrev till ombudet BB som innehöll felaktiga datum. Detta rättades till genom att skicka ett nytt kommuniceringsbrev till ombudet BB med rätt datum. Det framgick inte med tydlighet att det andra kommuniceringsbrevet ersatte det första. Försäkringskassan beklagar detta. Försäkringskassans slutsats är att ombudet BB hade fått underlagen av betydelse för beslutet och möjlighet att yttra sig över materialet enligt 25 § FL. Försäkringskassan förtjänar dock kritik för otydligheten med de kommunicerade datumen. I beslutsbrevet som skickades framgick det fullständiga innehållet i beslutet, hur AA kunde begära omprövning av beslutet, inom vilken tid, vad som skulle ingå i begäran och vart begäran om omprövning skulle skickas, i enlighet med 33 § FL. Försäkringskassan förtjänar kritik för att inte ha underrättat om alla interimistiska beslut enligt 33 § FL.

Vidtagna åtgärder

- Områdeschefen har åtgärdat ojämn arbetsbelastning på grund av hög personalomsättning. Detta har skett genom att ta tillbaka personal, som då arbetade i projekt till ordinarie verksamhet och genom att omfördela ärenden mellan kontor i området.
- Information om hur tilläggskommuniceringar ska hanteras skyndsamt och effektivt, har gått ut till alla handläggare inom området under 2019. Detta har förkortat väntetiden för de försäkrade från övervägande till slutliga beslut. I maj 2020 har åtgärderna följts upp och de har gett önskad effekt.

- Områdeschefen tog i januari 2020 kontakt med kontorets enhetschef och uppmärksammade om brister i rutinerna vid intermistiska beslut. Påminnelse om rutinerna har därefter ägt rum på kontoret.
- Områdeschefen har infört åtgärden om interimistiska beslut i verksamhetsplaneringens aktivitetsplan för att säkerställa att alla handläggare inom området arbetar i enlighet med rutinen.
- I samband med information om tillfälliga lagar och regler med anledning av Covid-19, har lokal försäkringssamordnare via Skypemöte under mars och april 2020 påmint om rutinen vid intermistiska beslut.
- Förtydligande om rutinerna vid interimistiska beslut har förts in i det interna stödet vid introduktion av nya medarbetare.
- I samband med digital utveckling av systemen, mars och april 2020, har generella utvecklingsområden för aktuellt kontor framkommit och återkopplats till områdeschef GG och enhetschef HH. Åtgärder pågår i enlighet med en långsiktig utvecklingsplan.
- Specialisterna har påmint handläggarna om att använda Försäkringskassans SMS-tjänst, för att underlätta att få tag på de försäkrade.
- Områdeschefen har efter begäran om uppföljning fått ett aktuellt läge av effekter utifrån tidigare vidtagna åtgärder. Områdeschefen har därefter haft samtal med enhetschef om både individuella och generella åtgärder.
- Specialister inom området har under september 2020 haft genomgång av metodiken för utredning via telefon med de försäkrade.

Sammanfattningsvis kan Försäkringskassan konstatera att handläggningen av AA:s ärende inte är acceptabel och beklagar djupt det som skett. Försäkringskassan har också i brev till ombudet BB bett om ursäkt för den bristfälliga handläggningen.

BB kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 10 december 2021 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättslig reglering

Förvaltningslagen

Enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL, ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Enligt 33 § FL ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Av förarbetena framgår att underrättelseskyldigheten enligt 33 § FL gäller för alla slags beslut som en myndighet fattar under handläggningen av ett ärende, dvs. både slutliga och interimistiska beslut. Den gäller dock inte i fråga om beslut som det är uppenbart obehövligt att underrätta en part om. Undantagsregeln ska tolkas snävt. Avsikten är att den ska vara tillämplig enbart i sådana fall där behovet av underrättelse – sett objektivt ur den enskildes perspektiv – i princip helt saknas. Det måste alltså i princip framstå som klart för myndig-

heten att åtgärden inte har någon funktion att fylla i det aktuella fallet (se prop. 2016/17:180 s. 324).

Försäkringskassans möjlighet att fatta interimistiska beslut

I 112 kap. 2–4 §§ socialförsäkringsbalken (SFB) finns bestämmelser om Försäkringskassans möjlighet att fatta interimistiska beslut.

Enligt 112 kap. 2 § SFB får Försäkringskassan, för tid till dess att ett ärende har avgjorts, besluta i fråga om ersättning om (1) det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, (2) det är sannolikt att sådan rätt föreligger, och (3) det är av väsentlig betydelse för den som begär ersättningen. Ett sådant beslut får meddelas även när det står klart att rätt till ersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

För ärenden om bl.a. sjukpenning finns det en specialbestämmelse i 112 kap. 2 a § SFB. Av bestämmelsen framgår att Försäkringskassan, trots bestämmelsen i 112 kap. 2 § SFB, får besluta om sjukpenning för tid till dess att ett ärende har avgjorts, om (1) den försäkrade begär sjukpenning i anslutning till en sjukperiod som har pågått i minst 15 dagar, (2) sjukpenning har lämnats tidigare i sjukperioden, och (3) det saknas skäl som talar emot.

Om det finns sannolika skäl för att dra in eller minska en beslutad ersättning, kan Försäkringskassan enligt 112 kap. 3 § SFB besluta att ersättningen ska hållas inne eller lämnas med lägre belopp till dess att ärendet har avgjorts.

Bedömning av handläggningen i det här fallet

Den 22 februari 2019 lämnade AA in ett läkarintyg till Försäkringskassan och ansökte om sjukpenning. Hon hade då varit sjukskriven sedan mars 2018 och hade ett pågående sjukfall.

Av utredningen framgår att Försäkringskassan i mars 2019 gjorde bedömningen att underlaget i AA:s ärende inte var tillräckligt för att myndigheten skulle kunna ta ställning till rätten till sjukpenning och att ärendet därför behövde utredas vidare. Eftersom AA hade ett pågående sjukfall beslutade Försäkringskassan den 18 mars 2019 att med stöd av 112 kap. 2 a § SFB bevilja AA ersättning under utredningstiden fram till ett visst datum. Försäkringskassan fattade därefter ytterligare tio sådana interimistiska beslut innan ärendet avgjordes slutligt den 5 mars 2020. I det slutliga beslutet kom Försäkringskassan fram till att AA inte hade rätt till sjukpenning.

AA informerades endast vid två tillfällen, i december 2019 och i januari 2020, om att de beslut som fattades i hennes ärende var interimistiska. Försäkringskassan har inte gett någon godtagbar förklaring till varför AA inte under rättades om besluten på det sätt som föreskrivs i 33 § FL. Även om de interimistiska besluten var till AA:s fördel i den mening att hon beviljades ersättning under utredningstiden, hade hon naturligtvis ett berättigat intresse av att få veta att besluten inte var slutliga, detta särskilt som hon hade ett pågående sjukfall och därför hade skäl att anta att de beslut som fortsättningsvis fattades i hennes ärende var slutliga.

AA informerades inte heller på något annat sätt om att Försäkringskassan i mars 2019 hade inlett en utredning av hennes rätt till sjukpenning. Det var först i oktober 2019 som AA, i samband med att hon första gången kommunicerades inför det slutliga beslutet, fick kännedom om att en sådan utredning pågick.

I förvaltningslagen finns inte någon uttrycklig bestämmelse som anger att en myndighet löpande ska informera den enskilde om de bedömningar som myndigheten gör i ett ärende. I det här fallet hade det dock varit lämpligt och legat väl i linje med den allmänna serviceskyldigheten i 6 § FL att i ett tidigare skede informera AA om den pågående utredningen. Det hade t.ex. gjort det möjligt för AA att redan under våren eller sommaren 2019 lämna in de kompletteringar som hon lämnade in under hösten 2019, vilket troligen också hade påskyndat handläggningen.

Från det att AA i februari 2019 ansökte om sjukpenning dröjde det över ett år innan myndigheten i mars 2020 avgjorde ärendet slutligt. Det är en mycket lång handläggningstid för ett ärende om sjukpenning. Även om den långa handläggningstiden till viss del kan förklaras av att AA under hösten 2019 lämnade in nya underlag, framgår det också att ärendet i perioder blev liggande helt utan åtgärd. Det dröjde t.ex. nästan en månad innan en första åtgärd vidtogs med anledning av ansökan och under sommaren 2019 låg ärendet orört i över två månader i avvaktan på en konsultation med en försäkringsmedicinsk rådgivare. Det är inte godtagbart. Handläggningen fördröjdes dessutom ytterligare av att kommunikeringen i ett sent skede fick göras om på grund av att Försäkringskassan angett fel period i de kommuniseringsbrev som tidigare hade skickats ut. Inte heller det är godtagbart.

Vidare är det naturligtvis inte meningen att Försäkringskassan ska behöva fatta upprepade interimistiska beslut innan ett ärende avgörs. Det stora antalet interimistiska beslut i det här ärendet vittnar i sig om att handläggningen inte har bedrivits med den skyndsamhet som 9 § FL kräver.

Det ska i sammanhanget också framhållas att den omständigheten att Försäkringskassan under utredningen fattar interimistiska beslut, inte fråntar myndigheten skyldigheten att handlägga ärendet snabbt och effektivt. Det är tvärtom särskilt viktigt att den enskilde inte ska behöva leva i ovisshet om Försäkringskassans slutliga bedömning längre än nödvändigt.

Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk till handläggningen av AA:s ärende.

Avslutande synpunkter

Jag har i ytterligare ett beslut i dag (dnr 1505-2020) kritiserat Försäkringskassan för handläggningen i samband med att myndigheten i ett ärende om sjukpenning fattade ett interimistiskt beslut. Det är både bekymmersamt och oroväckande att det inom Försäkringskassan förekommer brister i kunskaperna om de krav som ställs på handläggningen i samband med att myndigheten fattar beslut med stöd av bestämmelserna i 112 kap. 2–4 §§ SFB. Jag ser allvarligt på det inträffade.

Försäkringskassan har aviserat flera åtgärder för att komma till rätta med de i ärendena identifierade bristerna. Det rör sig bl.a. om kompetensutveckling,

översyn av metoder och arbetssätt samt genomgång av myndighetens rutiner. Det är positivt, men jag förutsätter att Försäkringskassan också över tid följer upp frågan och att det löpande genomförs utbildningsinsatser för att säkerställa att berörda handläggare har tillräckliga kunskaper om de krav som ställs på handläggningen i det här avseendet. Jag avser att följa utvecklingen på området och kommer bl.a. vid en kommande inspektion av Försäkringskassan att särskilt granska handläggningen i samband med att myndigheten fattat interimistiska beslut.

Vad BB i övrigt har uppgett ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Pensionsmyndighetens långa handläggningstider i ärenden om bostadstillägg kritiseras

(Dnr 5920-2020)

Beslutet i korthet: Pensionsmyndigheten har under flera år haft problem med långa handläggningstider i ärenden om bostadstillägg. I oktober 2019 riktade JO i två beslut kritik mot myndigheten för långsam handläggning av två ärenden om bostadstillägg (dnr 686-2019 och 1833-2019). Efter besluten har liknande anmälningar fortsatt att komma in till JO. Det var också bakgrunden till att JO i oktober 2020 valde att återigen, i detta och i ytterligare ett ärende (6365-2020), utreda frågan.

Av Pensionsmyndighetens remissvar framgår det att myndigheten har haft fortsatt stora problem med långa handläggningstider i ärenden om bostadstillägg. JO uttalar att det finns skäl att ifrågasätta om de åtgärder som hittills vidtagits varit tillräckliga samt konstaterar att det av Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2021 framgår att enskilda även fortsättningsvis kommer att drabbas av myndighetens problem i det här avseendet. Det som Pensionsmyndigheten angett som förklaring till problemen, bl.a. stora ärendebalanser och brist på handläggarresurser, kan enligt JO inte på något sätt försvara att hanteringen inte kunnat leva upp till kraven under så lång tid som det är fråga om. För det förtjänar Pensionsmyndigheten kritik.

JO kritiserar också Pensionsmyndigheten för handläggningen av ett enskilt ärende som blivit liggande utan åtgärd i nästan nio månader. JO är därutöver kritisk mot att det tog Pensionsmyndigheten nästan tre år från det att förvaltningslagen (2017:900), FL, trädde i kraft den 1 juli 2018, till dess att en rutin för tillämpningen av 11 § FL var på plats.

Avslutningsvis hänvisar JO till att han i dag, i två andra ärenden (dnr 568-2021 och dnr 974-2021), har kritiserat Pensionsmyndigheten för bristande tillgänglighet och service. JO uttalar att en central del av de krav som ställs på god förvaltning är att en enskild som vänder sig till en myndighet får ett beslut inom en rimlig tid samt att han eller hon också kan komma i kontakt med myndigheten. Enligt JO är det mycket allvarligt att Pensionsmyndigheten uppvisar brister i båda dessa hänseenden. Det är också något som

riskerar att skada allmänhetens förtroende för Pensionsmyndigheten och det är enligt JO av största vikt att myndigheten omgående kommer till rätta med dessa brister. JO uttalar att han kommer att följa utvecklingen på båda dessa områden och att han finner skäl att skicka en kopia av detta beslut till Regeringskansliet för kännedom.

Anmälan

I en anmälan till JO den 31 juli 2020 klagade AA på Pensionsmyndighetens handläggning av hennes ärende om bostadstillägg. Hon uppgav bl.a. att hon hade ansökt om bostadstillägg i december 2019 men att hon vid tiden för sin anmälan till JO ännu inte hade fått något beslut.

Utredning

JO begärde att Pensionsmyndigheten skulle yttra sig över anmälan samt besvara ett antal frågor.

Pensionsmyndigheten lämnade in ett remissvar och uppgav bl.a. följande (fotnoter och tabeller här utelämnade):

Handläggning av ansökan om bostadstillägg

En del av Pensionsmyndighetens uppdrag är att administrera och handlägga ärenden om bostadstillägg till personer som får ålderspension. Vi har som mål att fatta beslut gällande bostadstillägg inom 30 dagar från det att anmälan kom in när det gäller fortsättningsansökningar och ändringsanmälningar. Förstagångsansökningar har ett mål på 60 dagar.

Drygt 70 procent av samtliga ärenden som kommer in till Pensionsmyndigheten måste kompletteras, vilket gör att handläggningstiderna blir längre än beräknat. Vi har därför valt att i handläggningen prioritera de pensionärer som har lägst pension (fortsättningsansökningar) och i andra hand förstagångsansökningar.

Utredning

Den 26 december 2019 kom en ansökan om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd in till Pensionsmyndigheten från AA.

Den 25 september 2020 påbörjade Pensionsmyndigheten handläggningen av AA:s ansökan om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. I samband med det vände vi oss till vissa banker och pensionsbolag för kompletterande uppgifter. Den 14 oktober 2020 kommunicerade vi inkomna uppgifter med AA:s son, som hade fullmakt i ärendet. Han bad då om att i sin tur få komma in med vissa kompletterande uppgifter.

Den 28 oktober 2020 beslutade Pensionsmyndigheten att bevilja AA bostadstillägg från och med december 2019, det vill säga den månad då vi fick in hennes ansökan.

Pensionsmyndighetens inställning

Det tog Pensionsmyndigheten ungefär åtta månader [*rätteligen nio månader, JO:s anm.*] att påbörja handläggningen av ansökningen från AA, vilket är alldeles för lång tid. Vi beklagar att handläggningen tog så lång tid.

Den långa handläggningstiden beror på att Pensionsmyndigheten har haft högre inflöden av ansökningar än beräknat. Vi har därför prioriterat pensionärer med lägst pensionsinkomst genom de fortsättningsansökningar som vi har fått in. När vi väl påbörjade handläggningen av AA:s ansökan tog det ungefär en månad innan vi kunde besluta i ärendet, eftersom vi behövde begära in en del kompletteringar samt fick kompletterande information från sökanden.

Även om handläggningen i sig inte tog så lång tid är vi naturligtvis inte nöjda med den tid det tog att påbörja densamma. Vi har vidtagit ett antal åtgärder för att komma tillrätta med våra långa handläggningstider, se vidare nedan.

Vidtagna åtgärder

Pensionsmyndigheten har sedan starten 2010 haft problem med långa handläggningstider i ärenden om bostadstillägg. Tidigare hade Försäkringskassan samma problem. De långa handläggningstider som vi nu upplever i våra ärenden beror till en stor del på stora ärendebalanser under 2018 och 2019, i kombination med handläggningsprocesser som inte varit tillräckligt effektiva. Vi har heller inte haft de handläggarresurser som vi skulle ha behövt. Pensionsmyndigheten har också haft ett handläggningssystem där handläggningen varit helt manuell och som samtidigt krävt en stor mängd inhämtning av information för att vi ska kunna fatta beslut.

Vi har sedan tidigare genomfört en rad åtgärder för att förkorta handläggningstiderna. Handläggning av bostadstillägg är dock en process där Pensionsmyndigheten hittills inte har lyckats att nå upp till våra mål.

Under 2018 införde vi en ny funktion som innebär att uppgift om inkomst av kapital inhämtas maskinellt från Skatteverket för de personer som får bostadstillägg. Under hösten 2019 började vi använda ett nytt handläggnings- och ärendesystem för handläggningen av bostadstillägg. Syftet med det nya systemet var att införa både en helautomatisk och en delautomatisk handläggningsprocess. Förhoppningen är att det ska leda till en enklare och snabbare handläggning.

Pensionsmyndigheten har också i olika omgångar anställt nya handläggare för handläggning av våra ärenden om bostadstillägg. Vi har också kontinuerligt sett över våra rutiner och infört nya och mer effektiva arbetssätt.

I enlighet med regleringsbrevet för 2020 har Pensionsmyndigheten i februari 2020 lämnat in en handlingsplan till regeringen. I handlingsplanen beskriver vi vad vi avser att göra för att komma tillrätta med handläggningstiderna för bostadstillägg och även svarstiderna i vår kundservice. Framför allt fokuserar vi på tre övergripande områden: implementeringen av nytt system för bostadstillägg, informations- och kommunikationsinsatser samt utveckling och förbättring av handläggningsprocesserna. De effekter Pensionsmyndigheten vill uppnå är att minska de onödiga moment som finns i processerna i dag, till exempel genom att förenkla handläggningen, bidra till att öka andelen kompletta och korrekta ansökningar, öka förståelsen för förmånen så att andelen ansökningar från personer som inte är berättigade till förmånen minskar samt effektivisera handläggningsprocesserna genom att minimera andelen överlämningar inom förmånshanteringen. En åtgärd vi har vidtagit är att i högre utsträckning försöka hantera ett ärende i en sökandes direkta kontakt med oss, bland annat genom att handlägga ärendet så långt det är möjligt i de fall sökanden kontaktar myndigheten per telefon.

Utöver de åtgärder som framgår av handlingsplanen, anställde Pensionsmyndigheten i december 2019 nära 50 nya handläggare. Dessa har under 2020

utbildats inom förmånen bostadstillägg och i det nya handläggningssystemet. Samtliga handläggare är nu så väl utbildade att de ska kunna handlägga ärenden fullt ut.

Under 2020 har Pensionsmyndigheten prioriterat att arbeta med våra äldsta ärenden, oavsett ärendetyp. Detta har dock tagit lång tid, eftersom vi samtidigt har utbildat alla handläggare i vårt nya handläggnings- och ärendesystem. Parallellt har vi också migrerat ärenden och handläggningmoment från vårt tidigare it-system till det nya.

Avarbetningen av äldre ärenden avslutades i oktober 2020 och verksamheten arbetar nu endast i det nya handläggningssystemet. Därmed ökar våra möjligheter att påbörja handläggningen av ett ärende direkt när det initieras. Det nya handläggningssystemet ersätter genom hel- eller delautomatisering även en del åtgärder i varje ärende som tidigare behövde hanteras manuellt. Detta gäller till exempel att systemet självt kan påbörja handläggningen av ett ärende genom att skicka ut begäran om kompletteringar till sökanden eller annan extern part. Systemet kan också genomföra vissa registreringar utifrån en ansökan eller anmälan och kan även fatta automatiserade beslut vid ansökningar som innebär beräkningsavslag.

En del i arbetet med att effektivisera vår handläggning av ärenden om bostadstillägg är att Pensionsmyndigheten via bland annat vår webbplats och vår kundservice uppmanar enskilda att ansöka via webben. Om en person ansöker via vår webbplats får hen hela tiden instruktioner om vilka uppgifter som ska fyllas i och vilka eventuella bilagor som måste bifogas ansökan. En ansökan eller anmälan via webben ökar också chansen att Pensionsmyndigheten automatiskt kan påbörja handläggningen av ärendet jämfört med om den görs via blankett. Effektiviseringsvinsterna är dock till stor del beroende av att ansökningar som kommer in är kompletta och korrekt ifyllda.

Pensionsmyndigheten har under 2020 arbetat med att minska antalet interna överlämningar inom handläggningsprocessen. Ett exempel är den ärendetyp som internt benämns ”sällanärenden”, det vill säga ärenden som inte förekommer så ofta och där det ibland kan krävas särskild kompetens. Pensionsmyndigheten har utbildat fler handläggare att kunna hantera den här typen av ärenden som ett sätt att korta ner våra handläggningstider. Ett annat exempel är att fler handläggare har utbildats i andra specifika utredningstyper inom och mellan våra förmåner. Det kan till exempel gälla utredning av civilstånd, utländsk pension eller försäkringstillhörighet. Sammantaget möjliggör detta att handläggare vid ett och samma tillfälle i större utsträckning ska kunna hantera ett ärende utan att behöva lämna över det till någon annan, överlämningar som i många fall annars skapar onödiga tidsutdräkt.

Pensionsmyndigheten har inom ramen för en försöksverksamhet, och utifrån en systemansats, genomfört en analys av förmånsslaget bostadstillägg. Genom analysen har en rad olika onödiga moment identifierats, varav några av de viktigaste beskrivits ovan. De onödiga momenten är både tids- och kostnadsdrivande och i många fall möjliga att få bort ur handläggningsprocesserna. Vi har i arbetet även systematiskt börjat mäta och följa den efterfrågan från pensionärer och pensionssparare som kommer in till myndigheten. På så sätt hoppas vi kunna undvika fler onödiga moment och uppnå ett än mer effektivt sätt att organisera arbetssätt och processer. Vår analys hittills visar att det finns en rad mer övergripande förutsättningar som behöver hanteras för att vi ska kunna optimera handläggningen inom bostadstillägg fullt ut. Det gäller främst villkor som till exempel styrning och uppföljning, it-stöd samt allmänhetens förståelse för förmånen och förutsättningar att tillgodogöra sig information kring förmånen. Att förändra dessa villkor kräver ett successivt och strukturerat utvecklingsarbete på både kort och lång sikt, men är enligt vår bedömning det som krävs för att

vi på ett hållbart sätt ska kunna komma till rätta med de problem som i dag finns i vår handläggning av bostadstillägg.

Vår prognos över ärendeutvecklingen visar att vi ska kunna arbeta ned ärendebalansen under första halvåret 2021 och nå ett önskat normalläge under sommaren 2021. Den prognosen förutsätter dock att effekterna av vårt nya ärendehandläggningssystem uppnås.

Information till den enskilde

Pensionsmyndigheten informerar övergripande om handläggningstiderna på vår webbplats. Till följd av hel- eller delautomatisering i vissa ärenden har vi dock stora variationer i handläggningstiderna. Det är därför svårt att på ett generellt plan ange några exakta handläggningstider. Ett ärende kan för närvarande ta allt ifrån, några dagar upp till flera månader. Det beror delvis på automatiseringsgraden, men också på om den enskilde har ansökt via webben eller blankett. Det beror också på de onödiga moment som vi har redogjort för ovan, och då i synnerhet i vilken utsträckning ett ärende behöver kompletteras eller inte. Pensionsmyndigheten menar att det är viktigt att vi i vår information inte skapar fel förväntningar på våra handläggningstider.

Internt arbetar Pensionsmyndigheten med löpande information till våra handläggare med mer exakta handläggningstider för olika ärendetyper, så att vi enklare ska kunna bemöta de frågor vi får i enskilda ärenden.

11 § förvaltningslagen

Enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet, om den bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, underrätta parten om det.

Generell information.

Pensionsmyndigheten informerar på vår webbplats om att vi har långa handläggningstider i våra ärenden om bostadstillägg. I informationen hänvisar vi läsaren till möjligheten att logga in under Mina sidor på vår webbplats, för att där kontrollera status på sin ansökan eller anmälan. Om en enskild har kontakt med oss via telefon eller e-post kan hen även då få information om våra handläggningstider.

Individuell information

Pensionsmyndigheten har ännu inte utarbetat någon rutin kring hur vi ska underrätta en part personligen om vi bedömer att avgörandet i ärendet kan komma att bli väsentligt försenat. Vi har tillsatt en arbetsgrupp för att utreda frågan, som dock visat sig mer komplicerad än vi först trodde.

Som vi tidigare har angett har Pensionsmyndigheten under flera år haft problem med långa handläggningstider vid vår handläggning av ansökningar och anmälningar om bostadstillägg. Det är också en stor variation på handläggningstiderna. Dessa variationer beror bland annat på ärendets karaktär, hur komplett ansökan är när den kommer in, hur många kompletteringar som behöver göras och när i tiden sökanden vill få sin första utbetalning. Till följd av våra höga ärendebalanser påverkas också prioriteringarna mellan olika ärendetyper inom förmånsslaget bostadstillägg av hur lång tid det enskilda ärendet tar att handlägga. Pensionsmyndigheten prioriterar utifrån den nytta de olika ärendetyperna bedöms skapa för de sökande. Allt detta sammantaget skapar utmaningar för Pensionsmyndigheten att definiera ett bostadstilläggsärendes faktiska normaltids.

Till detta kommer vårt nya handläggningssystem, den analys Pensionsmyndigheten har genomfört beträffande våra ärenden om bostadstillägg samt det förändringsarbete som pågår inom förmånsslaget. I samband med det sistnämnda genomför vi även ett arbete med att, utifrån en mer ändamålsenlig

definition av begreppet ”normaltid”, på ett bättre sätt kunna bedöma i vilka enskilda ärenden en väsentlig försening kan tänkas komma att uppstå och varför. Till detta hör också att underrätta enskilda berörda om att vi gjort bedömningen att hans ärende kommer att bli väsentligt försenat. I det sammanhanget ser vi också över möjligheten till tekniska lösningar för sådana underrättelser i det nya handläggningssystemet. På så sätt vill vi försöka undvika att våra handläggarresurser används till administrativa moment, om det inte är nödvändigt.

Arbetsgruppens arbete med att ta fram en rutin för underrättelse till berörda, samt beslut om densamma, ska vara klart under första kvartalet 2021.

Utveckling av handläggningstiderna från 2019 fram till i dag

I januari 2019 var genomsnittet för avslutade ärenden om ansökan om bostadstillägg ungefär 67 dagar och i oktober ungefär 158 dagar. Som vi har angett ovan är det normalt med en stor variation av handläggningstiderna. Vi bedömer dock att hösten 2019 var en period med historiskt sett långa handläggningstider.

I början av 2020 var handläggningstiderna i genomsnitt något lägre, för att sedan öka igen under hösten. I oktober 2020 var den ungefärliga handläggningstiden 123 dagar. Handläggningstiderna brukar bli högre under hösten, främst beroende på att takten i handläggningen går ned under semesterperioden.

Hösten 2020 har således hittills utgjorts av en period med höga genomsnittliga handläggningstider, men totalt sett något lägre jämfört med hösten 2019.

Pensionsmyndigheten hoppas och tror att vi med de nya åtgärder vi har vidtagit ska kunna få ned våra handläggningstider till en acceptabel nivå. Vi är dock ödmjuka inför de problem vi har och tar inget för givet. Vi har därför en pågående utvärdering av de åtgärder vi har vidtagit och är vid behov beredda att vidta ytterligare åtgärder.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Pensionsmyndigheten lämnade därefter in en kopia på ett beslut från den 17 maj 2021 varigenom myndigheten antagit en rutin för tillämpningen av 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL.

I ett beslut den 19 maj 2022 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Rättslig reglering

JO:s granskning avser i första hand att kontrollera att myndigheters handläggning sker i enlighet med FL och de andra regelverk som styr den formella hanteringen av ärenden. Vid bedömningen av vad som ska krävas av myndigheterna i det här avseendet bör vikt läggas vid FL:s primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut.

Betydelsen av att enskilda får ett beslut inom en rimlig tid är något som inom EU-rätten utgör en del av det som brukas kallas för god förvaltning. Av artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, under rubriken Rätt till god förvaltning, framgår det att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer. Även i Europarådets rekommendationer om god förvaltning

framhålls vikten av att ett beslut fattas inom en rimlig tid. Därtill kommer att artikel 6 och 13 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i tillämpliga fall omfattar en rätt till avgörande inom skälig tid.

I detta beslut finns det skäl att särskilt lyfta fram bestämmelserna i 9 och 11 §§ FL.

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten enligt 11 § FL underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Övergripande synpunkter på Pensionsmyndighetens handläggning av ärenden om bostadstillägg

För en stor del av landets befolkning är socialförsäkringsersättningar, som t.ex. bostadstillägg, av stor betydelse för försörjningen. Redan av det skälet kan höga krav ställas på Pensionsmyndighetens förmåga att administrera pensionssystemet och att på ett effektivt och rättssäkert sätt handlägga ärenden om sådana ersättningar.

Genom förvaltningens rättstillämpning får lagar och andra föreskrifter effekt och en myndighets beslut i ett särskilt fall påverkar ofta den enskildes situation på något sätt. I förarbetena till FL uttalas att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.).

I förarbetena till FL anges det också bl.a. att det från rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att ärenden handläggs på ett sätt som innebär att de blir tillräckligt utredda, att parternas intressen tillgodoses på ett rimligt sätt, att sakligt korrekta avgöranden alltid eftersträvas och att besluten är motiverade. För att enskildas rätt ska tas till vara krävs också att ärendena regelmässigt avgörs utan oskälig fördröjning (se prop. 2016/17:180 s. 106). En i sammanhanget närmast självklar utgångspunkt är att en myndighet inte själv kan välja vilka av dessa krav som den vid varje tidpunkt anser sig kunna uppfylla eller i vilken grad som myndigheten i varje enskilt fall anser sig behöva leva upp till kraven. Det vilar således ett stort ansvar på myndigheterna att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att de förvaltningsrättsliga kraven uppfylls.

En enskild part har ofta små möjligheter att komma till rätta med problem som innebär att ett avgörande i ett enskilt fall fördröjs oskäligt länge. Om beslutet i ett ärende har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen. Det gäller t.ex. när den enskilde är beroende av ett beslut om ekonomiskt stöd från det allmänna för sin försörjning. Att behöva vänta lång tid på ett myndighetsbeslut som gäller en sådan fråga kan skapa både otrygghet och personligt lidande för den enskilde och i vissa fall även få till följd att den enskilde drabbas av ekonomisk förlust. Ett effektivt och rättssäkert förfarande tillsammans med myndigheternas förmåga att även i övrigt ge god service till enskilda är vidare av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro

till förvaltningen (se bet. KU 1985/86:21 s. 9–10 och prop. 2016/17:180 s. 20 f. och 107 f.).

Inom ramen för JO:s tillsyn framkommer det att skälen till uppkomna dröjsmål vid ärendehandläggningen är av varierande slag. I huvudsak synes omständigheter som stor arbetsbörda, bristande resurser, personalomsättning och rekryteringsproblem vara grunden till svårigheterna för myndigheterna att avgöra ärenden med den snabbhet som krävs. Det är framför allt när ett avgörande fördröjs på grund av en längre tids passivitet från myndigheternas sida, dvs. när inga åtgärder vidtas i syfte att nå målet att avsluta handläggningen, som kritik kan riktas mot handläggningstidernas längd.

Pensionsmyndigheten har under flera år haft stora problem med långa handläggningstider i ärenden om bostadstillägg och den 3 oktober 2019 riktade jag i två beslut kritik mot myndigheten för långsam handläggning av två ärenden om bostadstillägg (dnr 686-2019 och dnr 1833-2019).

Efter mina beslut den 3 oktober 2019 har anmälningar fortsatt att komma in till JO där enskilda har klagat på långa handläggningstider i ärenden om bostadstillägg. Det var också bakgrunden till att jag i oktober 2020 valde att återigen, i detta och i ytterligare ett ärende (dnr 6365-2020), utreda frågan och låta Pensionsmyndigheten göra generella uttalanden.

Jag kan nu konstatera att de problem som uppmärksammades i de tidigare besluten kvarstår och att mina uttalanden inte fått det genomslag som jag haft anledning att förvänta mig. Det som Pensionsmyndigheten uppgett om bl.a. stora ärendebalanser, otillräckliga handläggningsprocesser och resursbrister må vara bidragande orsaker till att myndigheten inte förmått uppfylla de förvaltningsrättsliga krav som det här är fråga om. I ett rätts säkerhetsperspektiv kan dessa omständigheter emellertid inte tjäna som förmildrande omständigheter vid den rättsliga granskning som jag har till uppgift att utföra. Som framgått har myndighetens problem med långsam handläggning av ärenden om bostadstillägg funnits under en mycket lång tid, och för det har myndighetsledningen ett stort ansvar.

Pensionsmyndigheten har i sitt remissvar bekräftat att myndigheten har haft fortsatt stora problem med långa handläggningstider och har som nämnts angett flera orsaker till detta. Det har också redogjorts för ett antal åtgärder som har vidtagits och som kommer att vidtas för att komma till rätta med handläggningstiderna. Det rör sig om bl.a. ett nytt handläggnings- och ärendesystem, nyanställningar och andra åtgärder som på olika sätt syftar till att effektivisera handläggningen och korta handläggningstiderna.

Min förhoppning är givetvis att de redovisade åtgärderna ska få avsedd effekt och att Pensionsmyndighetens handläggningstider för ärenden om bostadstillägg ska stabiliseras på en nivå som med tillräckligt god marginal uppfyller de höga krav som medborgarna har anledning att ställa på en myndighet med det uppdrag som Pensionsmyndigheten har.

Av Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2021 framgår det emellertid att handläggningstiderna fortfarande är mycket långa. Den genomsnittliga handläggningstiden under 2021 var så pass lång som 96 dagar, vilket ska jämföras med det mål som angavs i myndighetens regleringsbrev för 2021 och som innebär att den genomsnittliga handläggningstiden för nyansökningar skulle

vara högst 40 dagar vid utgången av 2021. Jag kan inte dra några andra slutsatser av det än att Pensionsmyndigheten fortfarande står långt ifrån det av regeringen uppsatta målet och att myndigheten fortfarande har ett stort arbete framför sig för att komma i närheten av det under 2022. Situationen är mycket bekymmersam och uppgifterna i årsredovisningen ger mig skäl att ifrågasätta om de åtgärder som hittills vidtagits varit tillräckliga.

Att myndigheten inte kommer till rätta med de långa handläggningstiderna för ärenden om bostadstillägg innebär i princip att enskilda får bära konsekvenserna av myndighetens oförmåga att hitta tillräckligt verkningsfulla åtgärder. Det är inte en rimlig ordning och inte ett exempel på god förvaltning. Under de senaste åren är det ett stort antal enskilda som har drabbats av de i många fall orimligt långa handläggningstiderna. Av årsredovisningen för 2021 framgår det också att enskilda även fortsättningsvis kommer att drabbas av myndighetens problem i det här avseendet. Jag ser allvarligt på det. Det som myndigheten angett som förklaring till problemen, bl.a. stora ärendebalanser och brist på handläggarresurser, kan inte på något sätt försvara att hanteringen inte kunnat leva upp till kraven under så lång tid som det är fråga om. För det förtjänar Pensionsmyndigheten kritik.

När en myndighet på det här sättet under flera år har problem med långa handläggningstider i ett visst ärendeslag, ställer det också krav på att myndigheten är mycket tydlig i sin information till enskilda. Generellt sett är det angeläget, och i linje med principerna om god förvaltning, att den enskilde inte hålls ovetande om vad som händer i hans eller hennes ärende (se prop. 2016/17:180 s. 110). Även i den delen finner jag skäl att vara kritisk mot Pensionsmyndigheten.

Först i maj 2021 fattade Pensionsmyndigheten beslut om en rutin för myndighetens tillämpning av 11 § FL. Det framstår som tveksamt om myndigheten dessförinnan över huvud taget, på det sätt som anges i 11 § FL, har underrättat det stora antalet enskilda om att deras ärenden om bostadstillägg uppenbarligen skulle bli väsentligt försenade. Att det funnits generell information om handläggningstiderna på myndighetens hemsida, kan inte på något sätt likställas vid den individuellt anpassade information som enskilda enligt 11 § FL har rätt att få. Inte heller den omständigheten att det varit svårt att beräkna en normalt tid för handläggningen ursäktar att det tog myndigheten nästan tre år från det att FL trädde i kraft den 1 juli 2018, till dess att en rutin för tillämpningen av 11 § FL var på plats.

Handläggningen av AA:s ärende

AA:s ansökan om bl.a. bostadstillägg kom in till Pensionsmyndigheten i december 2019. Ärendet blev därefter liggande utan åtgärd i nästan nio månader innan handläggningen påbörjades i september 2020. Beslut i ärendet fattades den 28 oktober 2020.

Det kan naturligtvis inte godtas att ett ärende blir liggande utan åtgärd i nästan nio månader. Några acceptabla skäl till att det blivit så har inte kommit fram och Pensionsmyndigheten förtjänar kritik för handläggningen.

Avslutning

Jag har i dag i ytterligare ett ärende (dnr 6365-2020) kritiserat Pensionsmyndigheten för bl.a. långsam handläggning av ett ärende om bostadstillägg. Jag har också i två ärenden (dnr 568-2021 och dnr 974-2021) kritiserat Pensionsmyndigheten för bristande tillgänglighet och service.

Att en enskild som vänder sig till en myndighet får ett beslut inom en rimlig tid och att han eller hon också kan komma i kontakt med myndigheten, är en central del i de krav som ställs på god förvaltning. Det är naturligtvis mycket allvarligt att Pensionsmyndigheten uppvisar brister i båda dessa hänseenden. Det är något som riskerar att skada allmänhetens förtroende för Pensionsmyndigheten, och det är därför av största vikt att myndigheten omgående kommer till rätta med dessa brister. Jag kommer att följa utvecklingen på båda dessa områden och finner också skäl att skicka en kopia av detta beslut till Regeringskansliet för kännedom.

Försäkringskassan får allvarlig kritik för att i samband med en orosanmälan ha överlämnat flera handlingar med sekretesskyddade uppgifter till socialnämnden utan att någon sekretessprövning gjorts

(Dnr 7010-2020)

Beslutet i korthet: En handläggare hos Försäkringskassan hade gjort en orosanmälan till socialnämnden och till denna fogat flera handlingar med sekretesskyddade uppgifter, bl.a. läkarintyg som kommit in till myndigheten i ett ärende om sjukpenning, utan att det hade föregåtts av en sekretessprövning.

Av beslutet framgår att Försäkringskassan får anmäla oro för barn som far illa och då kan lämna ut sekretesskyddade uppgifter om det är uppenbart att intresset av att de lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. I den avvägningen ska beaktas å ena sidan möjligheten att ge socialtjänsten information för att kunna hjälpa ett barn i en potentiellt utsatt situation och, å andra sidan, föräldrarnas intresse av att kunna lämna en utförlig beskrivning av sin hälsa i ett ärende om sjukpenning utan att uppgiften sprids till obehöriga. Det får enligt JO anses vara tillräckligt att handläggaren i orosanmälan beskriver de omständigheter som ligger bakom oron för barnet utan att någon annan dokumentation överlämnas. Det är sedan socialnämndens sak att avgöra om det finns skäl att begära in de ytterligare handlingar som nämnden kan behöva för sin prövning.

JO ser mycket allvarligt på att handläggaren hos Försäkringskassan, utan att först ha övervägt om det fanns lagligt stöd för det, återgav sekretesskyddade uppgifter i orosanmälan och fogade flera medicinska handlingar till anmälan. Myndigheten får allvarlig kritik för det som kommit fram.

Anmälan

AA anmälde att Försäkringskassan gjort en s.k. orosanmälan, dvs. en anmälan till socialnämnden om misstanke om att barn far illa, i samband med att hon hade begärt omprövning av Försäkringskassans beslut om sjukpenning. AA klagade på att det till anmälan hade fogats handlingar med uppgifter som omfattades av sekretess, såsom AA:s läkarintyg och hennes begäran om omprövning.

Utredning

JO begärde att Försäkringskassan skulle överlämna kopior av handlingarna i AA:s ärende om sjukpenning för juni 2020 och av anmälan till socialnämnden. JO begärde även in Försäkringskassans riktlinjer (2016:02) Anmälan till socialtjänsten eller polisen vid misstanke om att ett barn far illa. JO bad sedan Försäkringskassan att yttra sig över det som AA anförde och att redogöra för myndighetens rutiner när det gäller orosanmälningar och vilka uppgifter och eventuella handlingar som bör lämnas i en sådan anmälan.

Försäkringskassan anförde bl.a. följande:

Relevanta regler och handlägningsrutiner

Tjänstemän på Försäkringskassan kan i sin yrkesutövning få kännedom eller misstänka att ett barn far illa. I Försäkringskassans riktlinjer (2016:02) Anmälan till socialtjänsten eller polisen vid misstanke om att ett barn far illa beskrivs bland annat hur en tjänsteman ska gå tillväga vid en anmälan till socialtjänsten, i riktlinjen framgår bland annat följande.

Anmälan ska göras till socialtjänsten i den kommun där barnet bor. Om du inte vet var barnet bor kontaktar du socialtjänsten där barnet vistas som kan guida dig rätt. Av anmälan ska framgå barnets namn eller personnummer och varför du anmäler. Det finns inget formellt krav på hur anmälan ska utformas. Den bör dock vara skriftlig och ska då diarieföras hos Försäkringskassan. Anmälan om oro för barn ska vara skild från den övriga handläggningen av ett ärende. Om uppgiften kan ha betydelse för rätten till ersättning ska det framgå av anteckning i ärendet att anmälan om oro är gjord.

När socialtjänsten tagit emot din anmälan kan de behöva kontakta dig för att få information eller begära ut handlingar. Innan du lämnar ut en handling ska du pröva om uppgifterna kan lämnas ut med stöd av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Den innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det innebär att uppgiften om att barnet far illa ska vägas mot det faktum att sekretessbelagda handlingar om en person lämnas ut och att denne kommer att lida men av detta. Barnets bästa måste vara viktigare än de negativa konsekvenserna för personen i fråga.

Om det ändå är svårt att avgöra om handlingar kan lämnas ut bör du kontakta Rättsavdelningen, Verksamhetsområde myndighetsjuridik.

Anmälan till socialtjänsten ska undertecknas av chef.

Utredning

AA hade varit aktuell hos Försäkringskassan sedan den 23 oktober 2019 när AA:s handläggare den 26 juni 2020 bedömde att det fanns oro för AA:s barn och gav in en orosanmälan till socialtjänsten.

Till orosanmälan bifogades ett personligt brev från AA som kom in till Försäkringskassan den 11 juni 2020, kompletteringar av läkarintyg utfärdade den 17 och 23 juni 2020 samt ett antal läkarintyg, i orosanmälan angavs att kompletteringarna av läkarintyg och det personliga brevet bifogades. Det specificerades dock inte vilka läkarintyg som skickades med. Någon sekretessprövning av de handlingar som bifogades orosanmälan gjordes inte innan de skickades till socialtjänsten.

Försäkringskassans slutsatser och åtgärder

Handläggaren har lämnat handlingar till socialtjänsten som till sin karaktär får antas omfattas av sekretess utan föregående sekretessprövning. Det är möjligt att handlingarna hade kunnat lämnas ut genom tillämpning av 10 kap. 27 § OSL, men någon sådan prövning gjordes inte av handläggaren. Handläggaren säkerställde därmed inte att det fanns en laglig grund att lämna ut handlingarna, vilket hen hade behövt göra för att se till att inga sekretessbelagda uppgifter røjdes genom att komma obehöriga tillhanda. Handläggaren har genom sitt agerande inte följt myndighetens riktlinjer och brustit i handläggningen av ärendet.

Det finns ingen förklaring till varför handläggaren inte gjorde någon sekretessprövning och inte följde myndighetens riktlinjer i övrigt. Handläggaren har uppgett att hen kände till riktlinjen och vår skyldighet gällande att göra orosanmälan men att hen inte tog stöd av den. Handläggaren kände inte till att det behövde göras en sekretessprövning.

Handlingarna skickades med orosanmälan slentrianmässigt utan närmare eftertanke. Aktuell chef som fick orosanmälan från handläggaren kontrollerade inte att handläggaren gjort enligt riktlinjen utan utgick endast från att handläggaren följt riktlinjen och att den var korrekt. Försäkringskassan ser mycket allvarlig på det inträffade.

Utifrån den felaktiga ärendehanteringens har det skett individuell återkoppling till handläggaren. På förekommen anledning kommer även en granskning av handläggarens ärenden att göras för att säkerställa att liknande brister inte är genomgående i handläggningen. Det aktuella kontoret planerar också att göra en informationsinsats gällande myndighetens riktlinjer för orosanmälan som kommer riktas både till handläggare och chefer.

Vidare har det aktuella kontoret lämnat ett internt förbättringsförslag gällande den mall som tjänstemännen använder för att göra orosanmälan. Detta för att tydliggöra att bilagor som huvudregel inte ska skickas med orosanmälan och påminna om att sekretessprövning måste göras när handlingar skickas till socialtjänsten. Allt i syfte att förhindra att denna situation uppstår igen.

AA fick tillfälle att kommentera Försäkringskassans yttrande.

I ett beslut den 22 juni 2022 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Rättslig reglering

Vissa myndigheter är enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Det gäller bl.a. myndigheter inom hälso- och sjukvården. En sådan skyldighet finns inte för Försäkringskassan. Var och en som får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa bör emellertid enligt 14 kap. 1 c § SoL anmäla det till socialnämnden.

Som huvudregel råder enligt 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2019:400), OSL, sekretess mellan myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. Det är enligt 2 kap. 1 § OSL förbjudet för såväl myndigheter som enskilda personer med tystnadsplikt att röja uppgifter som omfattas av sekretess.

Hos Försäkringskassan gäller enligt 28 kap. 1 § OSL sekretess för uppgifter i ärenden om allmän försäkring som rör en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs.

För myndigheter som har anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL finns sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. 28 § OSL som innebär att uppgifter kan lämnas till socialnämnden utan hinder av sekretess. Motsvarande sekretessbrytande bestämmelser finns inte när anmälan görs med stöd av 14 kap. 1 c § SoL. Då kan i stället generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL tillämpas. Enligt den bestämmelsen får sekretesskyddade uppgifter lämnas till en myndighet när det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Generalklausulens undantag från gällande sekretessbestämmelser omfattar enligt paragrafens andra stycke inte uppgifter som omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1–8 §§ OSL, dvs. sådana uppgifter inom hälso- och sjukvården som rör en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden.

Orosanmälan

Handläggarens anmälan om oro för AA:s barn har i det här fallet grundats på det som kommit fram om bl.a. AA:s psykiska hälsa i det underlag som hon lämnat in till Försäkringskassan i ett ärende om sjukpenning.

När en anmälningsskyldig person misstänker att ett barn far illa kan han eller hon i regel utgå från sin egen bedömning av om det finns skäl att göra en anmälan (se prop. 2012/13:10 s. 46). Även svårbedömda uppgifter kan anmälas om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp av socialnämnden, och det är sedan socialnämndens sak att utreda det eventuella behovet av åtgärder (se prop. 1989/90:28 s. 132). Lagstiftaren har alltså, i barnets intresse, gett dem som omfattas av bestämmelsen om anmälningsskyldighet ett inte obetydligt utrymme att själva bedöma när en anmälan ska göras (jfr JO 2015/16 s. 160).

Ett motsvarande resonemang bör kunna föras även när t.ex. en handläggare gör en orosanmälan med stöd av 14 kap. 1 c § SoL, dvs. i en situation när det inte finns någon skyldighet för honom eller henne att göra en anmälan men tillräckligt mycket talar för att den ändå *bör* göras. Om det ställningstagande som en handläggare gör i det enskilda fallet är riktigt eller inte är en sådan bedömningsfråga som JO normalt sett inte har anledning att pröva. Jag uttalar mig därför inte i frågan om huruvida det fanns skäl för att göra en orosanmälan i det nu aktuella fallet. När en orosanmälan görs på grund av uppgifter som en person med tystnadsplikt har fått kännedom om i tjänsten måste utlämnandet föregås av en sekretessprövning. Det första steget i den prövningen är att bedöma om uppgifterna omfattas av sekretess.

Omfattades uppgifterna i anmälan och i de utlämnade handlingarna av sekretess?

I orosanmälan hade handläggaren själv återgett valda delar om AA:s psykiska hälsa och tillstånd i övrigt ur underlaget i hennes ärende om sjukpenning. Handläggaren hade dessutom bifogat flera handlingar, såsom hennes begäran om omprövning av Försäkringskassans beslut, några läkarintyg och kompletteringar till ett läkarintyg.

Både handläggarens egna beskrivning av AA:s tillstånd och de bifogade handlingarna innehöll detaljerade uppgifter om AA:s hälsa. Uppgifterna var typiskt sett sådana att det kunde antas att AA eller någon närstående till henne skulle lida men om de röjdes. Uppgifterna omfattades därför av sekretess enligt 28 kap. 1 § OSL. Det innebär att uppgifterna inte kunde lämnas ut till en annan myndighet utan att det fanns stöd för det i en sekretessbrytande bestämmelse. Handläggaren gjorde över huvud taget inte några överväganden i frågan om huruvida uppgifterna omfattades av sekretess och jag är mycket kritisk till det.

Kunde uppgifterna i anmälan och i handlingarna ändå lämnas ut till socialnämnden?

När en orosanmälan görs utan att det finns någon anmälningsskyldighet enligt socialtjänstlagen är det den sekretessbrytande bestämmelsen i generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL som är tillämplig.

Det innebär att uppgifterna hade kunnat lämnas ut under förutsättning att Försäkringskassan vid en sekretessprövning hade funnit att det var uppenbart att intresset av att socialnämnden fick del av uppgifterna om AA:s hälsotillstånd hade företräde framför hennes intresse av att dessa förblev skyddade. I kravet på att företrädet ska vara uppenbart ligger att Försäkringskassan, i en situation som den här aktuella, noggrant måste överväga vilka uppgifter som är nödvändiga att lämna ut för att en anmälan till socialnämnden ska vara meningsfull och vilka uppgifter som måste lämnas därhän på grund av sekretess (jfr JO 2013/14 s. 230).

I avvägningen ska beaktas å ena sidan möjligheten att ge socialtjänsten information för att kunna hjälpa barn i en potentiellt utsatt situation och, å andra sidan, föräldrarnas intresse av att kunna lämna en utförlig beskrivning av sin hälsa i ett ärende om sjukpenning utan att uppgifterna sprids till obehöriga.

Av visst intresse i det här sammanhanget är att uppgifter hos hälso- och sjukvården inte omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen i generalklausulen. Sådana uppgifter kan därför inte lämnas ut med stöd av den oavsett om det är uppenbart att intresset av ett utlämnande har företräde framför det intresse som sekretessen är avsedd att skydda. Däremot har hälso- och sjukvårdspersonal själva en skyldighet att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. En sådan uppgiftsskyldighet har ansetts vara uppfylld när vården enbart gjort en sammanfattning i relevanta delar av en patients journaler (se RÅ 2007 ref. 29).

Läkarintyg avser uppgifter som ursprungligen kommit till inom hälso- och sjukvården men som t.ex. på grund av ett ärende om allmän försäkring kan komma Försäkringskassan till handa. Mot den bakgrunden finns det normalt inte skäl för Försäkringskassans handläggare att redan när en orosanmälan görs

bifoga läkarintyg och andra handlingar som kommer från hälso- och sjukvården (jfr RÅ 1993 not. 138, jfr dock även Kammarrätten i Stockholms dom den 17 september 2014 i mål nr 5348-17 och den 28 september 2015 i mål nr 6771-15). Socialnämnden har också möjlighet att efter en anmälan vända sig direkt till sjukvården som, på grund sin anmälningsskyldighet för barn som far illa, då kan lämna ut sekretesskyddade uppgifter med stöd av den mer vidsträckta sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL.

Det får enligt min mening anses vara tillräckligt att handläggaren beskriver de omständigheter som ligger bakom oron för ett barn utan att någon annan dokumentation överlämnas. Det är sedan socialnämndens sak att avgöra om det finns skäl att begära in de ytterligare handlingar som nämnden kan behöva för sin prövning.

I det resonemanget har jag också beaktat att det endast kan krävas av de personer som är anmälningsskyldiga att lämna ut sådant som har betydelse för den aktuella situationen. Andra uppgifter som finns hos myndigheten behöver inte lämnas ut (se prop. 1989/90:28 s. 132). När en anmälan görs utan att det finns någon anmälningsskyldighet bör därför generalklausulen i OSL tillämpas på så sätt att endast sådana uppgifter kan lämnas ut som har koppling till den oro som finns för barnet. För andra uppgifter om föräldern är det nämligen i ett så tidigt skede knappast uppenbart att intresset av att socialnämnden får del av uppgifterna har företräde framför den enskildes intresse av att skydda uppgifter om t.ex. sin hälsa i ett ärende hos Försäkringskassan.

Detta synsätt ligger i linje med vad jag uttalade i JO 2020/21 s. 422 om att Försäkringskassan i sina egna utredningar inte ska begära in mer medicinskt underlag än nödvändigt. På motsvarande sätt ska myndigheten inte heller på eget bevåg lämna ut fler handlingar med sekretesskyddade uppgifter än vad som behövs när en orosanmälan görs, detta för att undvika att det görs ett större ingrepp i den enskildes integritet än vad som är nödvändigt. Försäkringskassan borde därför i den aktuella anmälan inte ha lämnat ut läkarintygen eller kompletteringarna till ett av intygen.

När det gäller den utlämnade skrivelsen, dvs. AA:s begäran om omprövning, innehöll den omfattande och detaljerade beskrivningar av hennes mående och hade endast i en begränsad utsträckning koppling till hennes barn och deras situation. Det var därför knappast uppenbart att intresset av att låta socialnämnden få del av hela AA:s begäran om omprövning hade företräde framför hennes intresse av att skydda uppgifterna. Försäkringskassan borde därför inte ha lämnat ut skrivelsen till socialnämnden.

I det aktuella fallet beskrev handläggaren sin oro genom att återge valda delar av intygen om AA:s hälsa men utan att på något sätt redogöra för vilken betydelse de hade för den oro för AA:s barn som han ville uppmärksamma socialnämnden på. Handläggaren borde dock ha angett på vilket sätt uppgifterna om AA:s hälsa hade betydelse för hans oro för hennes barn. Det skulle också ha kunnat minska risken för att andra uppgifter lämnades ut än de som var nödvändiga för att motivera anmälan.

Dokumentation

När en handläggare bedömer att uppgifter om en försäkrad kan lämnas ut till någon med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är det viktigt att detta också dokumenteras så att det klart framgår att det har gjorts en sådan bedömning (jfr JO 2016/17 s. 230). Av dokumentationen ska det då framgå vilka uppgifter och handlingar som lämnats ut.

Eftersom handläggaren inte gjorde någon sekretessprövning över huvud taget finns det helt naturligt inte heller någon dokumentation i den delen. Tilläggas kan att det inte heller dokumenterades fullt ut vilka handlingar som faktiskt lämnades ut. Även detta ger mig anledning att se kritiskt på handläggningen.

Sammanfattande bedömning

I ärendet har det kommit fram att handläggaren på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddade uppgifter genom att i en orosanmälan till socialnämnden återge uppgifter om AA:s hälsa och till den foga flera medicinska handlingar utan att ens överväga om det fanns lagligt stöd för det. Det framgår inte annat än att handläggarens åtgärder godkändes av hans chef. Det inträffade ger mig intrycket att detta berott på allvarliga kunskapsbrister och slarv vid hanteringen av känsliga personuppgifter som överlämnats i förtroende till Försäkringskassan. Jag ser mycket allvarligt på det. Oaktat de åtgärder som Försäkringskassan angett att myndigheten vidtagit för att något liknande inte ska inträffa igen för tjänar myndigheten allvarlig kritik för det som har kommit fram.

Ärendet avslutas.

Ett partsbesked om felaktigt utbetald ersättning bör till följd av myndigheternas serviceskyldighet innehålla bl.a. uppgifter om beslutsfattarens namn

(Dnr 7494-2020)

Beslutet i korthet: Pensionsmyndigheten hade i ett meddelande till en enskild begärt att den enskilde skulle betala tillbaka ett större belopp som betalats ut av misstag.

JO konstaterar att meddelandet var ett partsbesked, dvs. ett beslut där myndigheten redovisar sitt ställningstagande i en fråga av civilrättslig karaktär. Ett partsbesked är inte rättsligt bindande och den enskilde är heller inte att betrakta som part i ärendet. Detta medför att förvaltningslagens bestämmelser om t.ex. kommunikation inför beslut respektive motivering av beslut inte är tillämpliga.

En utgångspunkt för förvaltningslagen är att den moderna förvaltningen bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service. JO uttalar att serviceskyldigheten i förvaltningslagen kan ställa krav på kommunikation och motivering även vid ett partsbesked.

JO kritiserar Pensionsmyndigheten för att flera relevanta uppgifter saknades i meddelandet som skickades till den enskilde, bl.a. en tillräckligt

tydlig motivering till kravet på återbetalning och namnet på beslutsfattaren, och för att myndigheten inte kommunicerade några uppgifter innan beslutet fattades.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram bl.a. att BB hade fått ett meddelande om att hon skulle betala tillbaka sammanlagt 113 216 kronor till Pensionsmyndigheten eftersom hon fått pengarna av misstag. Meddelandet innehöll inte någon information om varför de felaktiga utbetalningarna gjorts och det gick inte heller att härleda dem till BB:s konto. Det saknades dessutom information om vem som hade fattat beslutet om återbetalning. Meddelandet från Pensionsmyndigheten hade föregåtts av ett telefonsamtal som BB närmast hade uppfattat som ett försök till bedrägeri.

Utredning

JO begärde in Pensionsmyndighetens handlingar i ärendet. Av handlingarna framgick bl.a. att Pensionsmyndigheten i en journalanteckning den 14 augusti 2020 antecknat att det upptäckts att BB fått felaktiga utbetalningar eftersom hennes konto av misstag registrerats på en annan kund och att barnpension hade betalats ut från juni 2014 till augusti 2020. Det framgick också vem som skapat anteckningen och att ett meddelande skickats till BB den 15 september 2020. Av meddelandet framgick bl.a. följande:

Du får det här meddelandet därför att du har fått felaktiga utbetalningar från Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndigheten har av misstag betalat ut sammanlagt 113 216 kronor till dig. Utbetalningarna har gjorts under perioden juni 2014 till augusti 2020. Utbetalningen har skett till ditt bankkonto [...]. Vi uppmanar dig att betala tillbaka pengarna senast den 15 oktober 2020 eftersom du inte hade rätt till ersättningen.

Meddelandet innehöll vidare en upplysning om att fordringen lämnats till fordringshanteringen hos Försäkringskassan. Det var undertecknat ”Med vänlig hälsning *Pensionsmyndigheten*” och saknade således uppgift om vem som varit beslutsfattare. Därefter följde uppgifter om till vilket konto pengarna skulle betalas tillbaka, hur BB kunde göra om hon ville dela upp betalningen samt kontaktuppgifter till Pensionsmyndighetens kundservice och till Försäkringskassans fordringsenhet.

JO uppmanade Pensionsmyndigheten att yttra sig över anmälan. I sitt remissyttrande uppgav Pensionsmyndigheten att orsaken till att efterlevandestöd och pension felaktigt betalats ut till BB:s bankkonto var att två konton hade blandats ihop och att BB:s kontonummer hade registrerats för en annan person. Pensionsmyndigheten angav vidare att myndigheten kontaktade BB per telefon den 11 september 2020 för att förbereda henne på det brev som skulle skickas till henne med en begäran om återbetalning. Myndigheten anförde därutöver i huvudsak följande:

Återbetalningen

Det rör sig i det aktuella ärendet om en så kallad misstagsutbetalning som gått till ett konto som innehades av annan än den som skulle få utbetalningarna. Det finns därför inget samband mellan Pensionsmyndighetens beslut om utbetalning och den som fått utbetalningarna. Socialförsäkringsbalkens regler kring återkrav är därför inte tillämpliga. Istället har Pensionsmyndigheten tillämpat den civilrättsliga principen om *condictio indebiti*. Vi menar därför att det inte finns någon skyldighet för Pensionsmyndigheten att upprätta ett förvaltningsbeslut eller att kommunicera vårt kommande krav på återbetalning med BB i enlighet med förvaltningslagens regler om detta. Beslutet om begäran är dock dokumenterat i ärendejournalen. Vi valde också att ringa till BB några dagar innan vi skickade brevet, för att förbereda henne.

Eftersom det krav vi hade på BB var civilrättsligt fanns inget förvaltningsbeslut som hon kunde begära omprövning av eller överklaga till förvaltningsdomstol enligt socialförsäkringsbalkens eller förvaltningslagens regler. Pensionsmyndigheten lämnade därför inte heller någon omprövnings- eller överklagandehänvisning.

Pensionsmyndigheten anser att vi har följt gällande regler och att handläggarna i ärendet har följt våra interna regler när det gäller bedömning av grunden för begäran om återbetalning.

I förhållande till Pensionsmyndighetens allmänna serviceskyldighet finns det däremot anledning för oss att vara självkritiska när det gäller hur vi förklarade bakgrunden till vårt krav och hur vi informerade BB om omständigheterna kring kravet. Av det brev som vi skickade till BB går det inte att utläsa varför vi ville att pengarna skulle återbetalas. Pensionsmyndigheten kan också konstatera att den tjänsteanteckning som handläggaren har gjort i samband med vårt ställningstagande är bristfällig. Vi beklagar att det brev som vi skickade till BB inte var tillräckligt tydligt.

Brevets underskrift

Det stämmer att Pensionsmyndighetens brev till BB inte är undertecknat av en handläggare. Vi vill här hänvisa till vårt yttrande i JO:s ärende med dnr 3869-2019. Det ärendet rörde underskrift av förvaltningsbeslut, men vi menar att resonemanget kring sådan underskrift har bäring även på den typ av brev som vi skickat till BB I yttrandet anförde vi bland annat följande:

[...]

Den 29 mars 2016 beslutade Pensionsmyndigheten dåvarande generaldirektör Riktlinjer för kommuniceringsbrev och beslutsbrev i Pensionsmyndighetens försäkringsärenden, i dagligt tal Beslutsmodellen. Syftet med Beslutsmodellen är bland annat att skapa förutsättningar för att Pensionsmyndighetens kommuniceringsbrev och beslutsbrev ska vara lätta att läsa och förstå för mottagare. De ska också hålla en hög rättslig kvalitet och uppfylla kraven på god förvaltningsstandard. Slutligen ska modellen skapa enhetliga och likformiga beslutsbrev.

Pensionsmyndigheten har under en längre tid haft problem med långa handläggningstider. Framför allt gäller det i våra ärenden om bostadstillägg samt återkrav. Vi har därför arbetat med att ta fram olika metoder för att underlätta och förkorta handläggningen av dessa ärenden. Vi försöker bland annat i görligaste mån att automatisera handläggningen. För att inte ett ärende ska vara beroende av en särskild person, kan även fler än en handläggare vara del av handläggningen av ett ärende.

Det är viktigt att den enskilde har möjlighet att ta kontakt med beslutsfattaren i ett ärende. Den enskilde har därför alltid rätt att få del av uppgiften om vem som har beslutat i hens ärende samt vilka andra som

har haft ett avgörande inflytande i ärendet. Pensionsmyndigheten har dock tolkat lagstiftningen så att vi inte alltid behöver ange beslutsfattaren i det beslut som vi skickar till den enskilde. Beslutsfattaren kan istället antecknas digitalt i journalen, vilket har skett i det nu aktuella ärendet.

Pensionsmyndigheten menar även i det här ärendet att vi har följt gällande lagstiftning vad gäller underskrift av beslut och andra handlingar. BB har alltså möjlighet att få del av vem som har gjort ställningstagandet om krav på återbetalning i hennes ärende genom att kontakta vår kundservice.

AA kommenterade yttrandet och framförde bl.a. uppfattningen att bestämmelserna om återkrav i socialförsäkringsbalken inte kan väljas bort när det är fråga om återbetalning av ersättning enligt balken. AA anförde vidare att beslutet borde ha innehållit en klagörande motivering eftersom det påverkade BB:s situation på ett inte obetydligt sätt.

I ett beslut den 10 maj 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Förvaltningslagen

Av 1 § förvaltningslagen (FL) framgår att lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Bestämmelserna i 5–8 §§ FL, som utgör grunderna för god förvaltning, gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos myndigheterna. En myndighet ska vara saklig och opartisk i sin verksamhet (5 §). En myndighet ska också se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och lämna den enskilde sådan hjälp som han eller hon behöver för att ta till vara sin rätt (6 §). Myndigheten ska vidare vara tillgänglig för kontakter med enskilda (7 §).

Enligt 25 § FL ska en myndighet, innan den fattar ett beslut i ett ärende, 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, om det inte är uppenbart obehövt. Myndigheten får i vissa fall avstå från sådan kommunikation.

Enligt 31 § FL ska det för varje skriftligt beslut finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Av 32 § första stycket FL framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Enligt 33 § första stycket FL ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Av andra stycket framgår bl.a. att en part som får överklaga beslutet även ska underrättas om hur det går till. Det är, enligt tredje stycket, myndigheten som bestämmer hur underrettelsen ska ske. Den ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det.

Bedömning

Det var inte fel att kräva återbetalning på civilrättslig grund

Av utredningen i ärendet framgår att Pensionsmyndigheten blandat ihop två kontonummer och av misstag betalat ut en annan persons ersättning till BB. I 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken regleras myndighetens möjligheter att besluta om återbetalning av ersättning om utbetalningen har orsakats av att den enskilde bl.a. har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten har dock i det här fallet bedömt att återkravsreglerna i socialförsäkringsbalken inte var tillämpliga och har i stället fört fram återkravet på civilrättslig grund enligt läran om *condictio indebiti* (betalning utan rättsgrund).

Huruvida ett krav på återbetalning kan grundas på socialförsäkringsbalkens regler är en bedömningsfråga där det kan finnas utrymme för olika slutsatser. När de reglerna inte bedöms tillämpliga kan det i vissa fall vara möjligt att begära återbetalning på civilrättslig grund. Den bedömning som Pensionsmyndigheten gjorde i det här fallet framstår inte som felaktig och ger därför inte anledning till någon kritik från min sida.

Meddelandet var inte bindande men avsett att påverka den enskilde

Det meddelande om återbetalning som Pensionsmyndigheten skickade till BB var ett partsbesked, dvs. ett beslut där myndigheten redovisar sitt ställningstagande i en fråga av civilrättslig karaktär (se prop. 2016/17:180 s. 260).

Partsbesked är en särskild beslutstyp och det har i flera avseenden betydelse om myndighetens ställningstagande ska anses utgöra ett sådant besked. Ett partsbesked har inte en rättsligt bindande karaktär och den som angelägenheten rör är inte att betrakta som part i ett sådant ärende (se samma proposition s. 55). Det innebär att flera av förvaltningslagens bestämmelser inte är tillämpliga. Det gäller exempelvis bestämmelsen i 25 § om att myndigheten som huvudregel är skyldig att underrätta en part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att yttra sig över materialet (kommunikationsskyldighet). Ett partsbesked omfattas t.ex. inte heller av bestämmelsen om motivering av beslut i 32 § FL (se samma proposition s. 321).

I beskedet om återbetalning underrättades BB om att hon hade fått utbetalningar som hon inte hade rätt till och hon uppmanades att betala tillbaka ett betydande belopp. Formellt sett var meddelandet inte bindande utan rörde endast Pensionsmyndighetens hållning i den bakomliggande civilrättsliga frågan. Syftet var dock att påverka BB:s handlande på ett sådant sätt att hon betalade tillbaka de aktuella medlen.

Serviceskyldigheten ställer krav även vid partsbesked

En utgångspunkt för förvaltningslagen är att den moderna förvaltningen bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service. Ett effektivt och rättssäkert förfarande tillsammans med myndigheternas förmåga att även i övrigt ge god service till enskilda är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen. (Se samma proposition s. 20 f.) Detta ska alltså genomsyra myndigheternas handläggning i förhållande till enskilda.

Det har i anmälan inte förts fram något klagomål mot att Pensionsmyndigheten inte kommunicerade med BB innan beslutet om återbetalning fattades. Jag vill ändå uttala mig om detta.

Beslutet om återbetalning var visserligen inte rättsligt bindande, men det var ändå betydelsefullt för BB. Mot bakgrund av den allmänna serviceskyldigheten i 6 § FL, som är tillämplig också vid partsbesked, borde Pensionsmyndigheten ha gett BB information om relevanta uppgifter och möjlighet att yttra sig över dem innan myndigheten slutligt tog ställning till frågan om återbetalning.

Det förhållandet att förvaltningslagens bestämmelse om motivering av beslut inte gäller i fråga om partsbesked innebär givetvis inte att det inte ställs några krav på en myndighet att förklara sitt ställningstagande. Av den allmänna serviceskyldigheten följde även ett krav på Pensionsmyndigheten att tydligt motivera varför myndigheten ansåg att BB var återbetalningsskyldig. Motiveringen har betydelse inte bara för att BB skulle förstå vad som hänt utan också för att hon skulle kunna göra en egen bedömning av bärkraften i argumenten och i förlängningen förutsättningarna för en rättegång i allmän domstol. En fullgod motivering har också betydelse för tilltron till myndigheten.

Beslutsfattarens namn borde ha framgått av partsbeskedet

En ytterligare fråga som aktualiserats i ärendet är om namnet på den tjänsteman som enligt tjänsteanteckningen beslutade att begära återbetalning från BB skulle ha framgått av meddelandet. Ställningstagandet att myndigheten skulle begära att pengarna betalades tillbaka är ett beslut i förvaltningslagens mening.

Jag har i ett annat beslut denna dag funnit att varken 31 eller 33 § FL, och inte heller förarbetena till dessa bestämmelser, innehåller något uttryckligt krav på att beslutsfattarens namn ska framgå av en beslutsunderrättelse som skickas till den enskilde men att det ändå kan finnas goda skäl för en sådan ordning (se JO:s ärende med dnr 3869-2019). Förvaltningslagens bestämmelser utgör nämligen en miniminivå som det ibland är lämpligt att myndigheter går utöver.

Som jag framhöll i beslutet bör vid bedömningen av om beslutfattarens namn ska anges i beslutsunderrättelsen vikt läggas vid förvaltningslagens primära syfte att värna den enskilde och vad som följer av principen om god förvaltning. Jag gjorde bedömningen att det inte är förenligt med förvaltningslagen att utelämna beslutfattarens namn i ett återkravsbeslut som fattats med tillämpning av socialförsäkringsbalkens regler. Jag betonade flera faktorer som är karaktäristiska för ett sådant beslut, såsom att det är betungande för den enskilde, att det förutsätter en individuell prövning i det enskilda fallet och att det innehåller en bedömning bl.a. av vad den enskilde insett eller borde ha insett om den ursprungliga utbetalningen.

Även ett meddelande om krav på återbetalning på civilrättslig grund föregås av en prövning i det enskilda fallet och syftar också till att påverka den enskildes agerande i förhållande till myndigheten. För BB:s del innebar meddelandet en uppmaning att återbetala ett betydande belopp.

Med utgångspunkt i den enskildes perspektiv gör sig väsentligen samma intressen gällande oavsett om det rör sig om ett krav på återbetalning på civilrättslig grund eller om ett formellt återkravsbeslut enligt socialförsäkrings-

balkens regler. Det är mot bakgrund av det medborgarperspektiv som ska prägla den offentliga förvaltningen inte förenligt med förvaltningslagen att utelämna namnet på beslutsfattaren i ett partsbesked med krav på återbetalning.

Pensionsmyndigheten kritiseras

Det aktuella meddelandet till BB innehöll uppgifter om vilket totalbelopp Pensionsmyndigheten ansåg att hon skulle betala tillbaka samt under vilken tidsperiod de felaktiga utbetalningarna gjorts. Det saknades dock preciserade uppgifter om utbetalningsdatum och delbelopp och vad felaktigheten bestått i. Meddelandet saknade också en tillräckligt tydlig motivering till varför myndigheten ansåg att BB var återbetalningsskyldig. Det fanns inte någon information om vad BB kunde göra om hon inte delade Pensionsmyndighetens bedömning om återbetalningsskyldighet. Pensionsmyndighetens krav på återbetalning borde ha innehållit åtminstone dessa uppgifter liksom namnet på beslutsfattaren. Pensionsmyndigheten kritiseras för att uppgifterna saknades och för att myndigheten inte kommunicerade några uppgifter med BB innan beslutet att kräva tillbaka de felaktigt utbetalda medlen fattades.

Vad AA anför i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Pensionsmyndigheten kritiseras för den brist i tillgänglighet och service som svårigheterna att komma fram till myndigheten per telefon innebär

(Dnr 568-2021)

Beslutet i korthet: JO har under de senaste åren tagit emot flera anmälningar där enskilda har klagat på att det är svårt att komma fram till Pensionsmyndigheten per telefon. I december 2019 riktade JO allvarlig kritik mot Pensionsmyndigheten för de brister i tillgänglighet och service som detta innebär (dnr 3555-2019). Efter beslutet har liknande anmälningar fortsatt att komma in till JO. Det var också bakgrunden till att JO i mars 2021 valde att återigen, i detta och i ytterligare ett ärende (dnr 974-2021), utreda frågan.

Av Pensionsmyndighetens remissvar framgår det att myndigheten under en längre tid inte har kunnat besvara alla inkommande samtal samt att det är många samtal som har kopplats bort och inte ens kommit fram till myndighetens telefonisystem för kundservice. I januari 2021 var det en så pass stor andel som 76 procent av de inkommande samtalen som kopplades bort. Pensionsmyndigheten får både i detta ärende och i det andra ärende som JO valde att utreda (dnr 974-2021) kritik för de brister i tillgänglighet och service som svårigheterna att komma fram till myndigheten per telefon innebär.

Avslutningsvis hänvisar JO till att han i dag, i två andra ärenden (dnr 5920-2020 och dnr 6365-2020), har kritiserat Pensionsmyndigheten för långsam handläggning av ärenden om bostadstillägg. JO uttalar att en central del av de krav som ställs på god förvaltning är att en enskild som vänder sig till en myndighet får ett beslut inom en rimlig tid samt att han eller hon också kan komma i kontakt med myndigheten. Enligt JO är det mycket

allvarligt att Pensionsmyndigheten uppvisar brister i båda dessa hänseenden. Det är också något som riskerar att skada allmänhetens förtroende för Pensionsmyndigheten och det är enligt JO av största vikt att myndigheten omgående kommer till rätta med dessa brister. JO uttalar att han kommer att följa utvecklingen på båda dessa områden och att han finner skäl att skicka en kopia av detta beslut till Regeringskansliet för kännedom.

Anmälan

I en anmälan till JO den 21 januari 2021 klagade AA på Pensionsmyndigheten. Han uppgav bl.a. att hans telefonsamtal till myndigheten kopplats bort och att han fått information om att myndigheten inte kunde svara på samtal.

Utredning

JO begärde att Pensionsmyndigheten skulle yttra sig över anmälan och besvara ett antal frågor.

Pensionsmyndigheten lämnade ett remissvar och uppgav bl.a. följande (fotnoter och tabeller här utelämnade):

Anmälan

JO har fått in två anmälningar rörande svårigheter att komma i kontakt med Pensionsmyndigheten per telefon. I det ena fallet anger anmälaren att Pensionsmyndigheten kopplar bort telefonsamtal samt informerar om att ”tyvärr kan vi inte svara på telefonsamtal”. Anmälaren anför att detta kan bryta mot 6 och 7 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Eftersom ingen av anmälarna säger sig ha kommit fram till Pensionsmyndigheten kan vi inte utreda de enskilda fallen mer än så. I fortsättningen av detta yttrande kommer vi därför att koncentrera oss på nuvarande situation generellt, vägen fram till i dag samt besvara de frågor som JO har ställt upp.

Utredning

Pensionsmyndighetens ambition är att bemanna vår kundservice så att vi ska kunna besvara alla inkommande samtal inom rimlig tid. Inför varje år gör vi därför en bedömning av inkommande telefonsamtal för nästkommande år. Telefoni är dock till sin natur svår att prognosticera, främst eftersom antalet samtal påverkas av flera faktorer, både interna och externa. Om vi inte kan besvara de telefonsamtal som kommer in, leder det i många fall dessutom till att de som inte kommer fram ringer igen, vilket driver upp antalet inkommande samtal ytterligare.

För att klara av att ta emot inkommande samtal krävs att vi har en träffsäker prognos på dagsbasis, en tillräcklig kapacitet att ta emot den prognosticerade mängden, kompetens att besvara alla de frågor vi får inom ramen för vårt uppdrag samt en flexibilitet att hantera stora säsongsvariationer i inflödet av samtal.

Pensionsmyndighetens mål är att 75 procent av de som ringer till oss ska få svar inom tio minuter.

Det ringer alltid flest pensionärer och pensionssparare till Pensionsmyndigheten under de första fyra månaderna varje år. Det beror till stor del på omräkningar och andra händelser i samband med årsskiftet samt att det är då vi skickar ut årsbeskedet, det så kallade orange kuvertet. Under

inledningen av 2021 har det ringt väsentligt fler personer till oss än vi hade prognostiserat. Det ökade inflödet beror främst på ett ökat antal frågor kring bostadstillägg samt inkomstpensionstillägget, som är en ny pensionsförmån från och med september 2021.

Pensionsmyndighetens telefonisystem för kundservice har en begränsning i antalet inringande personer som kan vara aktiva samtidigt i myndighetens knappval och telefonköer. Begränsningen sätts utifrån hur många samtal som Pensionsmyndigheten kan hantera givet de resurser som finns tillgängliga, det vill säga hur många medarbetare som kan ta emot samtal. När det maximala antalet är uppnått kan systemet inte placera fler inringare i kö eller låta dem göra aktiva knappval. Den som ringer till vår kundservice nekas då inträde i telefonistrukturen och ombeds försöka igen vid senare tillfälle:

”Just nu är det många som ringer till oss. Tyvärr kan vi inte ta emot ditt samtal. Var vänlig, försök igen senare ”

Därefter kopplas samtalet bort.

Efter JO:s granskning under hösten 2019 har problemet med långa väntetider per telefon utvecklats enligt följande:

Den genomsnittliga kötiden har under perioden varierat mellan 8,4 minuter som lägst och 21,82 minuter som högst.

Variationen av antalet inkommande samtal mellan enskilda månader är hög. Högst belastning har Pensionsmyndigheten i början på året. Dessa månader är särskilt utmanande för oss att resurssätta utan att det menligt går ut över vår förmåga att handlägga ärenden och betala ut förmåner till pensionärer.

Under januari 2021 hade Pensionsmyndigheten totalt 213 060 inkommande samtal till vår kundservice. Av dessa var 103 746 unika inringare. Av de inkommande samtalen kom 162 200 aldrig fram till vår telefoniplattform. Vi besvarade 37 269 samtal, medan 11 000 hamnade i kön men lade på luren innan vi hann svara. Övriga var sådana som begärt så kallad call back, men som sedan inte svarade när vi ringde upp.

På Pensionsmyndighetens webbplats finns information om aktuell kötid och tillgänglighet för myndighetens kundservice.

Inkommande telefonsamtal till Pensionsmyndigheten i frågor som främst rör de förmåner vi administrerar, besvarades tidigare i första hand av våra kundservicehandläggare. Dessa har fått en grundläggande utbildning i våra förmåner. De har också fått en specialutbildning i ett eller två sakområden. Om en kundservicehandläggare får en fråga hen inte kan besvara ska hen enligt våra rutiner fråga en kollega alternativt koppla vidare samtalet till en specialist på området.

Den 1 februari 2021 genomförde Pensionsmyndigheten en omorganisation. Den tidigare enheten för kundservice har delats upp och varje förmån tar nu emot de samtal som direkt rör förmånen. Det betyder att vi har minskat den delen av vår verksamhet som är ren kundservice. I stället får samtliga ärendehandläggare nu också besvara telefonsamtal. Handläggaren kan då även hjälpa den som ringer med ett eventuellt pågående ärende. Vi menar att många frågor till kundservice kan förebyggas om de som ringer till oss direkt får hjälp med att lösa sina ärenden. Den som ringer till Pensionsmyndigheten får genom knappval styra sitt samtal så att hen direkt får tala med någon som är expert på just det aktuella området, i stället för att tala med en generalist som kanske behöver styra samtalen vidare till en expert alternativt att den enskilde måste ringa igen om nya frågeställningar uppstår.

Pensionsmyndighetens inställning

Vi beklagar att de båda anmälarna inte har kommit fram till vår kundservice när de har ringt till oss. Vi beklagar också alla andra som har ringt till oss utan att komma fram.

Pensionsmyndigheten vill ge en god och snabb service till dem som kontaktar oss. Vi ser därför allvarligt på att vi har så långa svarstider i vår kundservice och på att det är så många som kopplas bort från telefonsystemet. Vi är väl medvetna om att vi under en längre tid har brustit i tillgänglighet.

För att komma tillrätta med problemen tog Pensionsmyndigheten under 2019 i bruk en ny plattform för telefoni. Plattformen möjliggör bland annat så kallad call back. Vi arbetar dock med att ytterligare utveckla och anpassa vårt telefonsystem.

Under 2019 och 2020 har Pensionsmyndigheten rekryterat ny personal. För att hantera en ökad efterfrågan i samband med införandet av det nya inkomstpensionstillägget har ytterligare rekryteringar genomförts under vintern 2020/2021. Pensionsmyndigheten har dessutom äskat ytterligare pengar för att kunna anställa fler handläggare.

Pensionsmyndigheten har stora förhoppningar att den omorganisation som vi genomförde i februari 2021 ska lösa stora delar av problemet. Fördelen med den är att vi kan hjälpa den som ringer till oss med handläggningen av hans ärende direkt. En risk är dock att handläggningen kan bli lidande om det ringer många till oss, alternativt att telefonköerna växer om vi behöver prioritera handläggningen.

Pensionsmyndighetens handläggare utbildas kontinuerligt för att ges rätt förutsättningar att möta efterfrågan och behov i kundmötet och i handläggningen inom respektive förmån. Omfattande utbildningar har genomförts under februari och mars 2021 för att fler handläggare ska kunna möta dem som ringer till oss i telefon.

Pensionsmyndigheten har även påbörjat ett samarbete med Statens tjänstepensionsverk, SPV, för att hantera en väntad tillfällig ökning topp av inkommande telefonsamtal under augusti-oktober 2021.

Pensionsmyndigheten har märkt en positiv effekt av vår omorganisation på så sätt att vi har kunnat besvara fler samtal än tidigare år: Kapaciteten har till exempel ökat med 12 procent under februari 2021 och med 29 procent under mars 2021 jämfört med samma period 2020. Tyvärr har antalet personer som har ringt till oss också ökat, vilket har gjort att vi procentuellt inte besvarar fler samtal i dag än tidigare år.

Pensionsmyndighetens webbplats

På Pensionsmyndighetens webbplats finns information om aktuell kötid för vår kundservice. Det pågår också ett arbete med att förbättra kommunikationen kring hur pensionärer och pensionssparare kan kontakta oss. Vi arbetar också med att utöka möjligheterna till självbetjäning på vår webbplats. Pensionsmyndigheten försöker i möjligaste mån att styra över informations- och kunskapsinhämtande för pensionärer och pensionssparare till våra webbkanaler.

I maj 2021 lanserade Pensionsmyndigheten en chattbott på vår webbplats. Chattbotten ska dygnet runt kunna svara på generella frågor kring bostadstillägg och inkomstpensionstillägget. Den hjälper också till att hitta relevant information på webbplatsen.

Sammanfattning

Pensionsmyndigheten har vidtagit ett antal åtgärder för att komma tillrätta med våra långa svarstider i vår kundservice. Vi har dock ännu inte nått dit vi vill. De största orsakerna till att vi inte lyckas nå våra mål menar vi främst är att vi är underbemannade och att vi i stor utsträckning behöver prioritera handläggning av ärenden.

Pensionsmyndigheten tar dock frågan på största allvar och fortsätter att utbilda vår personal samt utveckla våra tekniska system och digitala hjälpmedel. Pensionsmyndigheten har också en förhoppning om att regeringen skjuter till extra resurser så att vi kan rekrytera mer personal.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 19 maj 2022 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Rättslig reglering

Enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL, ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Enligt 7 § första stycket FL ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Tillgänglighet och service inom Pensionsmyndigheten

JO har under de senaste åren tagit emot flera anmälningar där enskilda har klagat på att det har varit svårt att komma fram till Pensionsmyndigheten per telefon och att det – i de fall det över huvud taget gått att komma fram – har varit långa väntetider. Det gav mig anledning att i ett beslut den 19 december 2019 (dnr 3555-2019) rikta allvarlig kritik mot myndigheten för de brister i tillgänglighet och service som de långa väntetiderna innebär.

Efter mitt beslut den 19 december 2019 har det fortsatt att komma in liknande anmälningar till JO. Det var också bakgrunden till att jag i mars 2021 valde att återigen, i detta och i ytterligare ett ärende (dnr 974-2021), utreda frågan och låta Pensionsmyndigheten göra generella uttalanden.

Pensionsmyndigheten har i sitt remissvar uppgett att myndighetens mål är att 75 procent av de som ringer till myndigheten ska få svar inom tio minuter. I remissvaret har myndigheten också lämnat en redogörelse för hur problemet med långa väntetider vid telefonsamtal utvecklats sedan sommaren 2019.

Av Pensionsmyndighetens redogörelse framgår att myndigheten under en längre tid inte kunnat besvara alla samtal från de som ringer till myndigheten. Det är många samtal som, på sätt som AA har uppgett i sin anmälan, har kopplats bort och inte kommit fram till myndighetens telefonsystem för kundservice. Pensionsmyndigheten har som förklaring till detta uppgett att telefonsystemet har en begränsning i antalet inringande personer som samtidigt kan vara aktiva i myndighetens knappval och telefonköer. Begränsningen sätts utifrån hur många samtal som kan hanteras med de resurser som finns tillgängliga, dvs. hur många samtal medarbetarna kan ta emot. När begränsningen är nådd får de som ringer in till myndigheten information om att samtalet inte kan tas emot. Samtalet kopplas därefter bort.

Av remissvaret framgår att Pensionsmyndigheten under januari 2021, dvs. den månad som AA:s anmälan kom in till JO, hade totalt 213 060 inkommande samtal till kundservice. Av dessa samtal var det endast 50 860 samtal som kom fram till myndighetens telefonisystem. Resterande 162 200 samtal, dvs. 76 procent av samtalen, kom aldrig fram utan kopplades bort.

En förutsättning för att en myndighet ska kunna uppfylla sin serviceskyldighet enligt 6 § FL är att den i enlighet med 7 § FL görs tillgänglig för allmänheten och att det rent faktiskt går att nå myndigheten. Det som Pensionsmyndigheten uppgett som förklaring till att många samtal kopplas bort, bl.a. tekniska begränsningar i telefonisystemet och resursbrister, må vara bidragande orsaker till att myndigheten inte förmått uppfylla de förvaltningsrättsliga krav som det här är fråga om. I ett rättssäkerhetsperspektiv kan dessa omständigheter emellertid inte tjäna som förmildrande omständigheter vid den rättsliga granskning som jag har till uppgift att utföra.

Pensionsmyndighetens problem med bristande tillgänglighet och service har nu funnits under en längre tid, och för det har myndighetsledningen ett stort ansvar. Vid bedömningen av vad som ska krävas av en myndighet i det här avseendet bör vikt läggas vid FL:s primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut. I propositionen till FL uttalades att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.). Enligt min mening är de förklaringar som Pensionsmyndigheten lämnat inte godtagbara och myndigheten förtjänar kritik för den brist i tillgänglighet och service som svårigheterna att komma fram till myndigheten per telefon innebär.

Med anledning av detta vill jag också göra följande förtydliganden. När en så pass stor andel som 76 procent av samtalen i januari 2021 inte ens kom fram till Pensionsmyndighetens telefonisystem utan i stället kopplades bort, är det för frågan om huruvida myndigheten uppfyller kraven på tillgänglighet och service av mindre betydelse att 65 procent av de besvarade samtalen besvarades inom tio minuter. Detsamma gäller uppgiften om att den genomsnittliga kötiden i januari 2021 uppgick till 20,8 minuter, eftersom den uppgiften endast beaktar den i sammanhanget förhållandevis begränsade andel samtal som kom fram till myndighetens telefonkö.

Pensionsmyndigheten har i sitt remissvar uppgett att myndigheten är medveten om att den under en längre tid har brustit i tillgänglighet. Myndigheten har också redogjort för ett antal åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med problemet. Det framgår att det bl.a. har anställts nya handläggare och att myndigheten har fått en ny plattform för telefoni. I februari 2021 genomfördes det också en omorganisation som bl.a. innebär att samtal i större utsträckning ska besvaras direkt av handläggare inom respektive förmånsslag.

När det gäller frågan om vilken effekt de vidtagna åtgärderna har haft framgår det av remissvaret att Pensionsmyndighetens kapacitet att ta emot samtal ökade under 2021 jämfört med 2020. Antalet samtal till myndigheten ökade dock också, med följden att myndigheten procentuellt sett inte besvarade fler samtal än tidigare år. Det är bekymmersamt och ger mig skäl att ifrågasätta om de vidtagna åtgärderna varit tillräckliga. Det är åtminstone tydligt att Pensions-

myndigheten har ett stort arbete framför sig om myndigheten ska nå det uppsatta målet om att 75 procent av de som ringer till myndigheten ska få ett svar inom tio minuter (jfr Pensionsmyndigheten årsredovisning för 2021, s. 62).

Avslutningsvis har Pensionsmyndigheten förklarat att en risk med den genomförda omorganisationen är att handläggningen av de enskilda förmånsslagen kan bli lidande om handläggarna får ta emot många samtal. På samma sätt riskerar väntetiderna per telefon att bli långa, om handläggarna i stället prioriterar handläggningen. Jag vill med anledning av detta framhålla att ett intresse naturligtvis inte får tas till vara på bekostnad av ett annat intresse. Det är Pensionsmyndighetens uppgift att vidta åtgärder och se till att det finns en beredskap både för att ta emot samtal och för att handlägga ärenden inom en rimlig tid.

Avslutning

Jag har i dag i ytterligare ett ärende (dnr 974-2021) kritiserat Pensionsmyndigheten för bristande tillgänglighet och service. Jag har också i två ärenden (dnr 5920-2020 och dnr 6365-2020) kritiserat Pensionsmyndigheten för bl.a. långsam handläggning av ärenden om bostadstillägg.

Att en enskild som vänder sig till en myndighet får ett beslut inom en rimlig tid och att han eller hon också kan komma i kontakt med myndigheten är en central del i de krav som ställs på god förvaltning. Det är naturligtvis mycket allvarligt att Pensionsmyndigheten uppvisar brister i båda dessa hänseenden. Det är också något som riskerar att skada allmänhetens förtroende för Pensionsmyndigheten och det är därför av största vikt att myndigheten omgående kommer till rätta med dessa brister. Jag kommer att följa utvecklingen på båda dessa områden och finner också skäl att skicka en kopia av detta beslut till Regeringskansliet för kännedom.

Ärendet avslutas.