

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Inspektion av Försäkringskassan, avdelningarna för försäkrings- tillhörighet och internationell vård i Visby, den 3–5 juni 2019

Bakgrund

Inledning

Försäkringskassan har under flera år haft problem med långa handläggningstider i såväl ärenden om försäkringstillhörighet som i ärenden om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska samarbetsområdet (EES).

Försäkringstillhörighet

JO har vid flera tidigare tillfällen kritiserat Försäkringskassan för långa handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning och då bl.a. konstaterat att dröjsmålet ofta berott på svårigheter att få in nödvändigt material från utländska myndigheter (se t.ex. JO 2015/16 s. 535). Under de senaste åren har dock de långa handläggningstiderna främst berott Försäkringskassans egen passivitet i handläggningen, vilket lett till kritik i flera fall (se bl.a. JO:s beslut den 27 juli 2017, dnr 803-2017, JO:s beslut den 3 oktober 2018, dnr 6760-2017 och JO:s beslut den 24 maj 2019, dnr 4284-2018). Försäkringskassan har i sina remissvar till JO angett hög arbetsbelastning som orsaken till de långa handläggningstiderna. Försäkringskassan har vidare angett att myndigheten vidtagit flera åtgärder som t.ex. nyrekryteringar och övertidsarbete. Trots detta har problemen kvarstått. Justitieombudsmannen Thomas Norling angav i det senaste beslutet att situationen är mycket bekymmersam och att han hade för avsikt att följa utvecklingen (se JO:s beslut den 24 maj 2019, dnr 4284-2018).

Internationell vård

I juli 2014 kom det in en anmälan till JO som gällde Försäkringskassans långa handläggningstider av ansökningar om ersättning för kostnader för behandling av hyperhidros som utförts i annat land inom EES. Anmälaren var ombud för över 2 000 personer som hade sökt ersättning avseende kostnader för sådan behandling. Inte i något av dessa 2 000 ärenden hade Försäkringskassan fattat beslut inom den lagstadgade tiden 90 dagar (se 15 § lagen [2013:513] om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska

ekonomiska samarbetsområdet [EES]). Av myndighetens remissvar framgick att den inledningsvis hade missbedömt hur många ansökningar som skulle komma in och att det var svårt att få in användbara yttranden från de berörda landstingen. Myndigheten uppgav vidare att det pågick ett aktivt arbete för att påskynda beslutsprocessen (se JO:s beslut den 10 juli 2015, dnr 3950-2014). Anmälningar om långsam handläggning inom detta område fortsatte dock att komma in och JO har vid flera tillfällen därefter kritiserat Försäkringskassan för långsam handläggning (se JO:s beslut den 19 september 2016, dnr 6951-2015, JO:s beslut den 19 juni 2018, dnr 4421-2017 och JO:s beslut den 24 maj 2019, dnr 4695-2019). Av besluten framgår att Försäkringskassan har haft hög arbetsbelastning och att det varit myndighetens egen passivitet i handläggningen som varit orsaken till de långa handläggningstiderna. Justitieombudsmannen Thomas Norling angav i det senaste beslutet att han hade för avsikt att följa utvecklingen på området (se JO:s beslut den 24 maj 2019, dnr 4695-2019).

Inledning

Den 3–5 juni 2019 genomförde justitieombudsmannen Thomas Norling en inspektion av Försäkringskassan, avdelningarna för försäkringstillhörighet och internationell vård i Visby, i syfte att följa upp problemen med långa handläggningstider. Vid inspektionen deltog även byråchefen Anneli Svensson och föredragandena Elisabeth Rahlén (protokollförare), Heidi Sundgren, Eva Farley och Erika Löwhagen.

Inspektionens omfattning

Inför inspektionen hade JO beställt akterna i de 100 vid inspektionstillfället ännu inte avgjorda ärendena gällande försäkringstillhörighet med tillhörande handlingar om förmån/intyg samt de 100 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena inom samma ärendeslag. Vidare hade JO beställt de 100 vid inspektionstillfället äldsta ännu inte avgjorda ärendena gällande ansökningar om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom EES samt de 100 senast avgjorda ärendena inom samma ärendeslag.

Granskningen var främst inriktad på handläggningstiderna men omfattade även andra förvaltningsrättsliga frågor som t.ex. dokumentation, kommunikation och motivering av beslut.

Inspektionens genomförande

Inspektionen inleddes med att justitieombudsmannen Thomas Norling och hans medarbetare sammanträffade med områdeschefen AA (internationell vård), enhetscheferna BB (försäkringstillhörighet) och CC (försäkringstillhörighet), specialisten DD (försäkringstillhörighet) och kontrollern EE (internationell vård).

Efter en inledande presentation av samtliga närvarande redogjorde justitieombudsmannen Thomas Norling för JO:s verksamhet och bakgrunden till inspektionen. AA redogjorde för verksamheten inom avdelningen för

internationell vård där ärenden om ansökningar om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom EES handläggs. Han hänförde sig i huvudsak till det material som Försäkringskassan tidigare gett in till JO (handling 4). Han anförde därutöver bl.a. följande: Inflödet av ärenden har ökat de senaste åren samtidigt som avdelningen har varit underbemannad. Sedan år 2016 har det skett en fördubbling av antalet enheter och ytterligare en enhet tillkommer under hösten 2019. I slutet av 2017 påbörjades dessutom en omfattande rekryteringsprocess.

När det gäller det stora antalet ansökningar om ersättning för kostnader för behandling av hyperhidros träffade Försäkringskassan en överenskommelse med de försäkrades ombud om att myndigheten skulle avvakta ett domstolsavgörande. Det är en förklaring till varför just dessa ärenden dröjt. Nu har domstolens avgörande kommit och arbetet med hyperhidrosärendena har återupptagits. Avdelningen arbetar nu av ärenden som kommit in till myndigheten före januari 2018. Balansen minskar kontinuerligt och enligt myndighetens prognos kommer handläggningstiderna att normaliseras under senare delen av hösten 2019.

BB redogjorde därefter för verksamheten inom avdelningen för försäkringstillhörighet. Han hänförde sig i huvudsak till det material som Försäkringskassan tidigare gett in till JO (handling 3). Han anförde därutöver bl.a. följande: Det sätt som lagen tillämpas på idag kräver mer omfattande utredningar än tidigare, vilket medför längre handläggningstider. Avdelningen arbetar vidare enligt ett prioriteringssystem som bl.a. innebär att ärenden om försäkringstillhörighet där den försäkrade sökt en förmån som påverkar försörjningsförmågan får förtur. Antalet handläggare inom verksamheten har fördubblats under de senaste två åren. Problemen med att få in nödvändiga handlingar från utländska myndigheter kvarstår dock.

Efter det inledande mötet övergick justitieombudsmannen Thomas Norling och hans medarbetare till att granska de beställda akterna.

Genomgång och uttalanden av JO Thomas Norling

Inledning

Inspektionen avslutades med en genomgång där justitieombudsmannen Thomas Norling redogjorde för bakgrunden till och syftet med inspektionen. Därefter redovisade han och hans medarbetare de gjorda iakttagelserna. Från Försäkringskassan deltog avdelningschefen FF, verksamhetsområdescheferna GG och HH, områdescheferna AA, II och JJ, enhetscheferna BB och KK, verksamhetsutvecklaren LL, kontrollern EE, specialisten DD, verksjuristen MM och rättsliga experten NN. Försäkringskassans representanter fick möjlighet att kommentera och ställa frågor om iakttagelserna och de preliminära bedömningar som gjorts.

Rättsliga utgångspunkter avseende handläggningstider

I de fall handläggningstiden inte har preciserats i speciallag gäller enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900) att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Bestämmelsen i 9 § förvaltningslagen, som tillämpas vid handläggningen av ärenden om försäkringstillhörighet, innebär bl.a. att det är viktigt att myndigheten hela tiden driver ärendena framåt så att det inte uppstår passiva perioder i handläggningen.

När det gäller ärenden om utlandsvård finns speciella bestämmelser om handläggningstiden. Enligt 15 § lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska beslut om ersättning fattas så snart det är möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl får denna tid överskridas.

I de fall en längsta acceptabel handläggningstid har uttalats i lag är kraven tydliga. Den handläggningstid som anges i lag eller annan författning får naturligtvis inte överskridas i större utsträckning än vad eventuella undantagsregler ger utrymme för.

Oavsett om det är fråga om en i lag preciserad handläggningstid eller om det är förvaltningslagen som styr, kan inte JO beakta resursbrist eller arbetsanhopning vid granskningen av enskilda ärenden.

Det allmänna intrycket

Det allmänna intrycket är att utvecklingen vid de inspekterade avdelningarna går åt rätt håll. Myndighetens systematiska arbete har gett resultat. Såväl myndighetens presentation av resultatet som den genomförda granskningen visar att handläggningstiderna har förbättrats sedan årsskiftet. Det återstår dock en hel del arbete innan det med någon grad av säkerhet går att konstatera att handläggningstiderna uppfyller kraven. I övrigt visade granskningen att ordningen i akterna i allmänhet var god och att dokumentationen var tydlig och bra.

Ärenden om försäkringstillhörighet

De flesta av de ännu *inte avslutade ärendena* hade initierats under sommaren/hösten 2017. I de ärenden som gällde avregistrering hade det inte vidtagits några åtgärder alls förrän våren 2019. I de ärenden som rörde lagval hade det i många fall varit svårt att få in information från vissa utländska myndigheter. I vissa av dessa ärenden hade Försäkringskassan påmint den utländska myndigheten upp till tio gånger utan resultat.

Försäkringskassan uppgav bl.a. följande: Det pågår ett kontinuerligt samarbete med de länder myndigheten begär in uppgifter från. Ett nära samarbete föreligger med de nordiska länderna men även med många andra europeiska

länder. Svårigheten att få in uppgifter är ett känt problem som Försäkringskassan har arbetat med länge. Just nu undersöker myndigheten hur intygen fylls i, och om det i vissa länder föreligger systematiska brister.

Bland de *avslutade ärendena* hade beslutet ibland fattats samma dag som ärendet inleddes, i andra fall hade det dröjt mellan en och nio månader. Granskningen visade att de prioriteringar som Försäkringskassan redogjorde för under det inledande mötet följs. Ärenden om fastställande av försäkringstillhörighet utan koppling till någon förmån hade inte utretts alls. Istället hade myndigheten skickat ett informationsbrev till den enskilde med upplysning om att hon eller han får höra av sig när det blir aktuellt att ansöka om en förmån. De ärenden om försäkringstillhörighet där den enskilde samtidigt ansökt om en förmån, t.ex. föräldrapenning, hade prioriterats enligt den beslutade ordningen. Bland de granskade ärendena förekom sådana där myndigheten gjort noteringar om att ärendet ändrat karaktär under handläggningens gång och att prioriteringen därför ändrats. I flera av de granskade ärendena förekom inledande passivitet. Det hade dröjt upp till tre månader innan handläggningen påbörjats. Det visade sig också att problemen med att få in underlag från utländska myndigheter till viss del finns kvar.

Granskningen visade att den information som Försäkringskassan skickar ut till enskilda är enkel och tydlig. Ett exempel på detta var informationen om att den enskilde inte är försäkrad och vad detta innebär.

Ärendena om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom EES

Bland de *ännu inte avgjorda ärendena* fanns ett tydligt mönster. Ansökningarna hade oftast kommit in under sommaren 2017 men det fanns även ärenden från hösten 2016. Efter att ansökningarna kommit in hade ärendena med få undantag legat orörda fram till januari 2019 då en utredning inleddes. Det förekom ärenden där vissa åtgärder hade vidtagits i ett tidigare skede. I något fall hade myndigheten t.ex. begärt kompletteringar av den enskilde några månader efter att ansökan kommit in.

Åtgärderna i ärendena bestod till stor del i att hämta in intyg och yttranden från de aktuella landstingen och de länder där vården utförts. Granskningen visade att det ofta var svårt att få in det nödvändiga utredningsunderlaget och att det många gånger krävdes flera påminnelser. I majoriteten av ärendena hade de begärda handlingarna nyligen kommit in och kommunikeringstiden löpte vid tidpunkten för granskningen. Det fanns emellertid ärenden där det inte hade vidtagits några åtgärder alls under de senaste tre till fyra månaderna.

I de *avslutade ärendena* hade merparten av de granskade ärendena avgjorts inom 90 dagar från det att en fullständig ansökan kommit in till Försäkringskassan. Beslutsmotiveringarna var tydliga och i flera fall hade det till slutens fogats förtydligande information, bl.a. om den närmare innebörden av ett beslut om förhandsbesked. Det noterades att journalföringen var tydlig

och bra vilket underlättade granskningen. Oftast framgick det tydligt av journalanteckningarna vilken bedömning som hade gjorts i fråga om behovet av kommunikering. Dock borde även den överenskommelse som gjordes med ombudet i hyperhidrosärendena ha dokumenterats.

I ett fall noterades att en handläggare hade diskuterat ett ärende som gällde anspråk på ersättning för läkemedel med den försäkrades partner. Försäkringskassan hade därefter beslutat att skriva av ärendet. Såvitt framgick av handlingarna i akten fanns det varken samtycke eller fullmakt från sökanden. Det finns med anledning av detta skäl att påminna om vikten av att Försäkringskassan, i de fall ett ärende diskuteras med en utomstående, försäkras sig om att det finns ett samtycke alternativt en fullmakt från sökanden. Detta särskilt med hänsyn till bestämmelsen om sekretess i 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Sammanfattande slutsatser

Granskningen av ärendena om försäkringstillhörighet visade att situationen har förbättrats. Handläggningstiderna är fortsatt långa men blir långsamt kortare, vilket är positivt. Försäkringskassans tidigare problem med att få in handlingar från utländska myndigheter finns i viss mån kvar och bidrar till att handläggningen drar ut på tiden. Myndigheten arbetar kontinuerligt med att förbättra och påskynda processen i denna del.

Försäkringskassan har i tidigare sammanhang angett att balansen bestående av äldre ärenden om utlandsvård skulle vara avarbetad den 31 mars 2019. Granskningen visar att en avarbetning av balansen pågår och att handläggningstiderna inom ärendeslaget fortfarande är alldeles för långa. Ärenden som under ett flertal månader har legat orörda är emellertid under handläggning nu. Enligt den information som gavs vid det inledande mötet är myndighetens utgångspunkt att den tidigare balansen kommer att vara avarbetad under senare delen av hösten 2019.

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att situationen vid de granskade avdelningarna är bättre än vad den var vid årsskiftet 2018/19 även om handläggningstiderna fortfarande inte är acceptabla. Försäkringskassans arbetar dock målmedvetet och systematiskt för att komma till rätta med situationen och under förutsättning att arbetet fortsätter med nuvarande intensitet finns det skäl att tro att handläggningstiderna vid de granskade avdelningarna succesivt kommer att förkortas under återstoden av året.

Ärendet avslutas.

Vid protokollet

Elisabeth Rahlén

Justeras den 23 augusti 2019

Thomas Norling