

Inspektion av Försäkringskassan, omprövningsenheten i Stockholm, den 6–8 november 2018

Sammanfattning

Försäkringskassan har periodvis haft problem med långa handläggningstider i omprövningsärenden. Redan under 2016 inledde chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Rynning en utredning (dnr 3353-2016) och underströk i sitt beslut den 28 mars 2017 betydelsen av att Försäkringskassan i normala fall fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor. En första uppföljning av situationen gjordes genom ett initiativ av stf justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt under hösten 2017 (dnr 6388-2017). Utredningen i det ärendet visade att Försäkringskassan hade vidtagit olika insatser för att förkorta handläggningstiderna men att balanserna trots det ökade och att den genomsnittliga handläggningstiden var elva veckor i oktober 2017.

Syftet med den nu aktuella inspektionen var i första hand att kontrollera om handläggningstiderna i omprövningsärendena förbättrats sedan den förra uppföljningen under hösten 2017 (dnr 6388-2017). Eftersom JO under 2018 fått in flera anmälningar om att det tagit lång tid innan Försäkringskassan lämnat över överklaganden till domstol, granskades även överlämnandetiden särskilt.

Mot bakgrund av att JO vid upprepade tillfällen granskat och kritiserat handläggningstiderna vid Försäkringskassans omprövningsenheter var förväntningarna på en tydlig förbättring höga. Dessa infriades emellertid inte. Granskningen visade istället att Försäkringskassan fortfarande inte har fått ner handläggningstiderna till en acceptabel nivå, vilket beskrivs som oroande. Det var endast inom ärendeslaget handikappersättning som den sammanlagda handläggningstiden höll sig inom sex veckor. I de övriga ärendeslagen dröjde det överlag lång tid, i vissa fall upp till åtta veckor, innan en försäkringshandläggare tog ställning till om begäran hade kommit in i rätt tid. Därefter tog det oftast ytterligare flera veckor innan en omprövare inledde prövningen i sak. Sexveckorsfristen hade alltså många gånger överskridits markant redan innan omprövningen inleddes. Den sammanlagda handläggningstiden översteg ofta tio veckor och uppgick ibland till 20 veckor. JO uttalade att det fortfarande finns

anledning till kritik och bevakning av handläggningstiderna inom Försäkringskassans omprövningsverksamhet.

När det gäller överlämnande av överklaganden till domstol visade granskningen att tiderna för överlämnanden är märkbart kortare än vad de var före sommaren 2018. Av de 340 granskade ärendena var det emellertid endast 106 överklaganden som hade lämnats över inom en vecka. JO uttalade att det således finns anledning att vara fortsatt kritisk även i denna del.

Inledning

Den 6-8 november 2018 genomförde justitieombudsmannen Thomas Norling tillsammans med byråcheferna Anneli Svensson och Marcus Agnvall, föredragandena Elisabeth Rahlén, Heidi Sundgren (protokollförare), Anders Malmkvist och Eva Farley samt chefssekreteraren Gunilla Chressman (deltog den 8 november) en inspektion av Försäkringskassan, omprövningsenheten i Stockholm.

Bakgrund

Långsam handläggning i omprövningsärenden

Försäkringskassan har periodvis haft problem med långa handläggningstider i omprövningsärenden. Under våren 2016 kom det in ett stort antal anmälningar till JO där anmälarna framförde klagomål om att handläggningstiderna hos Försäkringskassans omprövningsenheter var för långa. Chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Rynning inledde en utredning (dnr 3353-2016) och underströk i sitt beslut den 28 mars 2017 betydelsen av att Försäkringskassan i normala fall fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor. Utredningen i ärendet visade att Försäkringskassan hade vidtagit olika åtgärder för att förkorta handläggningstiderna, t.ex. att omfördela ärenden mellan de fyra omprövnings-orterna och att rekrytera ny personal. I beslutet angavs att JO hade för avsikt att följa upp utfallet av åtgärderna.

En första uppföljning gjordes därefter genom ett initiativ av stf justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt under hösten 2017 (dnr 6388-2017). Utredningen i det ärendet visade att Försäkringskassan hade fortsatt att rekrytera, haft avarbetningsinsatser och att myndigheten sedan slutet av maj 2017 börjat handlägga omprövningsärendena i ärendehanteringssystemet (ÄHS). Under sommaren 2017 var handläggningstiderna i omprövningsärendena normala. Därefter försämrades läget igen. Inflödet ökade och det visade sig att övergången till det digitaliserade arbetssättet gjorde att produktiviteten till en början sjönk. Balanserna ökade och i oktober 2017 var den genomsnittliga handläggningstiden 11 veckor. Initiativärendet avslutades genom ett beslut den 11 april 2018. Även i det beslutet angavs att JO hade för avsikt att följa utvecklingen på Försäkringskassans omprövningsenheter.

Dröjsmål med att lämna över överklaganden till domstol

Under 2018 har JO fått många anmälningar om att det tar lång tid innan Försäkringskassan lämnar över överklaganden till domstol. I oktober 2018 fattade JO två beslut (dnr 1963-2018 och 5488-2018) där Försäkringskassan kritiserades för att ha dröjt upp till åtta veckor med att lämna över överklaganden till förvaltningsrätten.

Inspektionens genomförande

Inledande möte

Inspektionen inleddes med att justitieombudsmannen Thomas Norling och hans medarbetare togs emot av enhetscheferna AA och BB.

Efter en inledande presentation av samtliga närvarande redogjorde justitieombudsmannen Thomas Norling för JO:s verksamhet och bakgrunden till inspektionen. AA och BB redogjorde kort för omprövningsverksamhetens organisation samt för inflödet och balansutvecklingen av omprövningsärenden sedan januari 2015. De hänförde sig i huvudsak till det material som Försäkringskassan tidigare hade gett in till JO (handling 3) samt till material som delades ut vid inspektionstillfället (handling 4 och 5).

AA och BB anförde därutöver bl.a. följande: Inflödet har ökat sedan 2015 men minskat något under hösten 2018. Myndigheten har vidtagit flera åtgärder för att få ner handläggningstiderna, t.ex. rekryterat medarbetare med bredare kompetens och haft beordrad övertid. Sedan oktober pågår också ett pilotprojekt inom sjukpenningområdet med ett nytt arbetssätt som kallas ”behovsbedömning”. Det innebär att ärenden som är mer utredningskrävande fångas upp i ett tidigt skede.

Beträffande ärenden som överklagas till domstol anförde AA och BB följande: Under perioden november 2017 – oktober 2018 ändrades 13,7 procent av ärendena efter omprövning. Även när det gäller ärenden som ska lämnas över till domstol har Försäkringskassan vidtagit åtgärder för att förkorta handläggningstiderna. Överklagandena fördelas nu på alla de orter som har omprövningsverksamhet och går inte som tidigare enbart till enheten i Stockholm. Försäkringskassan arbetar tillsammans med Domstolsverket för att ta fram en lösning som innebär att myndigheten ska kunna kommunicera digitalt med domstolarna och därmed även kunna leverera akter digitalt, vilket skulle innebära en tidsbesparing.

Granskningen av beställda akter och handlingar

Inför inspektionen hade JO beställt akterna i de 30 vid inspektionstillfället äldsta ärendena samt de 30 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena inom samma ärendeslag. Vidare hade JO beställt de 20 vid inspektionstillfället äldsta ärendena och de 20 vid inspektionstillfället senast avgjorda ärendena inom ärendeslagen sjukersättning, aktivitetsersättning, vårdbidrag och handikappersättning. JO

hade därutöver beställt dagboksblad eller motsvarande handling i ärenden som överklagats och lämnats över till domstol. Beställningen avsåg ärenden där överklagandet kom in till Försäkringskassan den 2 och 29 augusti, den 5, 13 och 21 september samt den 1, 9, 17 och 25 oktober 2018.

Granskningen av ärenden om sjukpenning

I de *ännu inte avgjorda ärendena* hade rättidsprövningen gjorts av en försäkringshandläggare tre till fyra veckor efter det att ärendena kommit in till Försäkringskassan. Ärendena kom sällan till en omprövare förrän två månader efter att de kommit in. I många ärenden bidrog behovet av kompletterande utredningar till att handläggningen drog ut på tiden. I några av de granskade ärendena fanns redan daterade beslut som kunde uppfattas som färdiga men som fortfarande var under arbete.

I de *avslutade ärendena* uppgick den sammanlagda handläggningstiden sällan till mer än sju veckor. När en omprövare väl påbörjade ärendena avgjordes de snabbt. Besluten var överlag välmotiverade.

Granskning av ärenden om sjukersättning

I de *ännu inte avslutade ärendena* om sjukersättning hade rättidsprövningen gjorts av en försäkringshandläggare sex till åtta veckor efter det att ärendena kommit in. Bekräftelsebrev med information till den enskilde om att handläggningstiden beräknades uppgå till åtta eller tio veckor skickades ibland ut först efter det att den tiden passerat. Omprövarna påbörjade i regel inte sitt arbete förrän 12 till 16 veckor efter det att ärendet kommit in. I ett ärende hade det dröjt 22 veckor innan det skickades för översättning. I ett annat ärende hade en anståndsfråga efter en knapp månad fortfarande inte besvarats. I några av ärendena förklarades de uteblivna åtgärderna av att den försäkrade hade fått anstånd.

I de *avslutade ärendena* hade rättidsprövningen gjorts fyra till sex veckor efter det att ärendena kommit in. Efter rättidsprövningen dröjde det ytterligare flera veckor innan en omprövare påbörjade handläggningen. Därefter fattades besluten snabbt. I de flesta ärendena uppgick den sammanlagda handläggningstiden till mellan elva och 18 veckor. Besluten var överlag välmotiverade.

Granskning av ärenden om aktivitetsersättning

I de *ännu inte avgjorda ärendena* hade rättidsprövningen oftast gjorts fyra till fem veckor efter det att ärendena kommit in. Efter rättidsprövningen följde långa perioder av passivitet innan en omprövare inledde prövningen i sak. I akterna fanns ibland redan daterade och till synes färdiga beslut. I ett av ärendena hade Försäkringskassan 15 veckor efter det att en fullmakt kom in fortfarande inte tagit ställning till om den var giltig eller inte.

Handläggningen i de *senast avgjorda ärendena* följde samma mönster som i de pågående ärendena. Den sammanlagda handläggningstiden översteg oftast tio veckor. Besluten var överlag välmotiverade.

Granskning av ärenden om vårdbidrag

I de *ännu inte avgjorda ärendena* hade rättidsprövningen gjorts inom en till fem veckor från det att ärendena kommit in. Vid inspektionstillfället hade det gått mellan elva och 20 veckor sedan ärendena kom in. När ärendena väl kom till en omprövare visade det sig ofta att de inte var kompletta.

I de *senast avgjorda ärendena* hade rättidsprövningen i något fall gjorts inom några få dagar från det att ärendet kommit in. I andra fall hade det dröjt upp till fyra veckor. Därefter dröjde det ofta lång tid innan ärendena fördelades till omprövarna. När en omprövare väl påbörjade prövningen i sak fattades besluten snabbt. Den totala handläggningstiden översteg nio veckor i alla utom ett ärende. Det förekom handläggningstider på upp till 20 veckor i enstaka fall. Besluten var överlag välmotiverade.

Granskning av ärenden om handikappersättning

I de *ännu inte avgjorda ärendena* hade rättidsprövningen gjorts inom några få dagar från det att ärendena kommit in, utom i ett ärende där det hade dröjt fyra veckor. I ett ärende hade den enskilde önskat kontakt och begärt anstånd med att komplettera sitt ärende men inte fått någon återkoppling förrän elva veckor senare då ärendet tilldelats en omprövare.

I de *senast avgjorda ärendena* hade rättidsprövningen gjorts direkt utom i något enstaka ärende där det dröjt en vecka. Samtliga ärenden hade avslutats inom fyra veckor. Besluten var överlag välmotiverade.

Granskning av ärenden som lämnats över till domstol

Granskningen i denna del omfattade 340 ärenden. I 106 av dessa hade överklagandet lämnats över till domstol inom en vecka. I 207 av ärendena hade det dröjt upp till två veckor och i 27 ärenden hade det dröjt över två veckor.

Avslutande genomgång

Inspektionen avslutades med en genomgång där justitieombudsmannen Thomas Norling redogjorde för bakgrunden till och syftet med inspektionen. Därefter redovisades de gjorda iakttagelserna och myndighetens representanter fick möjlighet att svara på och ställa frågor. Från Försäkringskassan deltog områdeschefen CC, verksamhetsområdeschefen DD, kontrollern EE, enhetscheferna för omprövningsenheten i Stockholm AA och BB samt verksamhetsområdeschefen FF och verksjuristen GG.

Justitieombudsmannen Thomas Norling har funnit skäl att uttala följande med anledning av vad som kom fram.

Uttalanden av JO Thomas Norling med anledning av inspektionen

Handläggningstider för omprövningsärendena

Många människor är beroende av ersättning från socialförsäkringssystemet för sin försörjning. Det är därför av mycket stor betydelse att ärenden om socialförsäkringsersättning handläggs effektivt och rättssäkert i enlighet med bestämmelserna i bl.a. socialförsäkringsbalken och förvaltningslagen (2017:900). När det gäller ärenden om omprövning har JO många gånger understrukt vikten av att Försäkringskassan fattar sina omprövningsbeslut inom sex veckor om inte särskilda skäl föranleder annat. Ökad ärendeinströmning är inte något sådant skäl. JO har i dessa sammanhang också påpekat att en utdragen omprövningsprocess fördröjer den enskildes rätt till domstolsprövning och att det även utifrån denna rättssäkerhetsaspekt är viktigt att omprövningsbeslut fattas inom rimlig tid (se t.ex. JO 2004/05 s. 323, dnr 3063-2002).

Mot bakgrund av att JO vid upprepade tillfällen granskat, följt upp och kritiserat handläggningstiderna vid Försäkringskassans omprövningsenheter förväntade jag mig att granskningen skulle visa en tydlig förbättring av situationen. Mina förväntningar infriades inte. Försäkringskassan har fortfarande inte fått ner handläggningstiderna till en acceptabel nivå, vilket är oroande. Det var endast inom ärendeslaget handikappersättning som handläggningstiden höll sig inom sex veckor. I de övriga ärendeslagen dröjde det överlag lång tid, i vissa fall upp till åtta veckor, innan en försäkringshandläggare bedömde om ärendet kommit in i rätt tid. Därefter tog det oftast ytterligare flera veckor innan en omprövare inledde prövningen i sak. Sexveckorsfristen hade alltså många gånger överskridits markant redan innan omprövningen inleddes. Den sammanlagda handläggningstiden översteg ofta tio veckor och uppgick ibland till 20 veckor. Det finns alltså anledning till fortsatt kritik och bevakning av Försäkringskassans omprövningsverksamhet. Mest bekymmersamt i sammanhanget är, enligt min mening, att myndigheten inte på något övertygande sätt visar att den vidtagit sådana åtgärder som bidrar till att problemet med de långa handläggningstiderna hanteras på ett tillfredsställande sätt. Det är särskilt anmärkningsvärt med hänsyn till den tid som gått sedan chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Rynning fattade sitt beslut (dnr 3353-2016). Jag kommer därför att inom ramen för ett särskilt ärende begära återrapportering från myndigheten.

Inkorgsgranskning

Vid den avslutande genomgången redogjorde Försäkringskassan på min begäran för myndighetens rutiner i samband med att ett omprövningsärende kommer in (handling 6). Enligt rutinen ska en rättidsprövning göras inom tre dagar. Rättidsprövningen görs av en försäkringshandläggare. Förutom att göra rättidsprövningen ska försäkringshandläggaren bl.a. kontrollera om den försäkrade begärt inhibition, anstånd eller utlämnande av handlingar. Om någon sådan fråga är aktuell ska den åtgärdas av en postansvarig omprövare. Därefter ska ärendet lämnas till en omprövare som bedömer ärendet i sak.

Flertalet av de granskade ärendena hade inte handlagts enligt den redovisade rutinen. Förutom de sena rättidsprövningarna visade granskningen att det förekom ärenden där t.ex. begäran om anstånd inte besvarades på flera veckor och där handlingar inte hade skickats på översättning inom rimlig tid. Jag förutsätter att Försäkringskassan omgående vidtar de åtgärder som krävs för att se till att rättidsprövningen och frågor om anstånd etc. tas om hand enligt rutinen eller på motsvarande sätt.

När det gäller utlämnande av handlingar har JO med hänvisning till bestämmelserna i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen i ett stort antal beslut uttalat att den som begär ut handlingar bör få besked samma dag som begäran görs. Myndighetens rutiner överensstämmer inte med detta och bör därför ses över i denna del.

Bekräftelsebrevens utformning och innehåll

Vid granskningen kom det fram att Försäkringskassan skickar ut bekräftelsebrev med information om en förväntad handläggningstid efter det att den angivna tiden har, eller nästan har, passerat. Det är varken meningsfullt eller en god service från myndighetens sida utan riskerar snarare att väcka irritation hos mottagaren. I vart fall kan ett sådant ”serviceåtagande” inte innebära att Försäkringskassan friskriver sig från de krav beträffande handläggningstiderna som JO tidigare uttalat. Försäkringskassan bör vidta sådana åtgärder som säkerställer att handläggningstiderna inte varierar över tid utan normalt håller sig inom sexveckorsfristen om inte särskilda skäl föranleder annat.

Fördaterade beslutsförslag

De granskade akterna innehöll ibland fördaterade och till synes färdiga beslut. JO har flera gånger tidigare påpekat att ett sådant arbetssätt medför en risk för att uppgifter ur ett ännu inte expedierat beslut lämnas ut av misstag.

Försäkringskassan uppgav att det finns ett förslag om att omprövaren ska skriva ”utkast” i beslutsförslaget för att minimera risken för att utkastet ska tas för ett expedierat dokument. Jag ser positivt på det förslaget.

Beslutens utformning

Besluten i de granskade ärendena var oftast tydligt utformade och innehöll motiveringar av tillräckligt god kvalitet. Det är mycket positivt.

I vissa fall var dock den inledande redogörelsen i besluten väl lång, tyngdpunkten bör istället ligga på motiveringen. Det förekom också beslut som innehöll hänvisningar till lagrum som inte var aktuella i det enskilda fallet. Innehållet i beslutet ska anpassas till förhållandena i ärendet. Hänvisningar till paragrafer som inte är tillämpliga gör det svårt för den försäkrade att förstå beslutet. Otydlighet i det här avseendet kan också göra det svårare för den enskilde att förstå hur beslutet ska angripas om han eller hon är missnöjd med det.

Överklagandehänvisning

Granskingen visade att det förekom beslut som var försedda med överklagandehänvisning trots att den enskildes yrkande hade bifallits helt. Ett sådant beslut kan inte överklagas, överklagandehänvisning blir därför förvirrande för den enskilde.

En ny reglering om hanteringen av överklaganden har införts i förvaltningslagen (2017:900). Enligt 46 § andra stycket gäller att om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet. Detta innebär att det nya beslutet ska överlämnas till överinstansen oberoende av hur beslutet ändras, dvs. även om myndigheten anser att den har ändrat beslutet helt enligt klagandens begäran. Granskingen visade att Försäkringskassan hade uppmärksammat och tillämpat den nya bestämmelsen korrekt.

Ansvarig handläggare

I flertalet av de granskade ärendena förekom en lång period av passivitet innan de lämnades över till en omprövare, och det tycktes råda viss osäkerhet om det var verksamhetsområdeschefen eller enhetscheferna som hade ansvaret för ärendena under den tiden. Med hänvisning till den beskrivna rutinen (handling 6) uppgav Försäkringskassan dock att en postansvarig omprövare tar hand om brådskande frågor i ärenden som ännu inte fördelats ut. Vid granskingen noterades emellertid att rutinen inte alltid följs.

JO har tidigare behandlat frågan om vid vilket stadium i handläggningen ett ärende bör tilldelas en handläggare och då uttalat att det är viktigt att samtliga ärenden fördelas på en handläggare omedelbart när de kommit in för att denna ska kunna säkerställa bevakning och andra erforderliga åtgärder (se bl.a. dnr 2024-2004). Jag har inte något att erinra mot systemet med en postansvarig omprövare som ansvarar för ärendet innan det fördelas till den som ska pröva det i sak. Detta förutsatt att den ansvarige faktiskt följer rutinerna och tar ställning till brådskande yrkanden och har möjlighet att besvara frågor från allmänheten.

Ärenden som lämnats över till domstol

Granskingen visade att tiderna för överlämnande av överklaganden till domstol var betydligt kortare nu än före sommaren 2018. I de flesta ärenden som nu granskades överlämnades överklagandena inom 14 dagar. JO har dock i ett flertal beslut uttalat att tiden för överlämnande av överklaganden till domstol inte bör överstiga en vecka. Det finns således fortfarande anledning att vara kritisk.

Ärendet avslutas.

Vid protokollet

Heidi Sundgren

Justerat den 29 januari 2019

Thomas Norling