

Inspektion av Pensionsmyndigheten den 2–5 oktober 2023

JO:s uttalande i korthet: Den 2–5 oktober 2023 genomförde JO en inspektion av Pensionsmyndigheten, kontoret i Halmstad. Det allmänna intrycket av verksamheten var gott. Det framkom att verksamheten bedrivs på ett i huvudsak bra och rättssäkert sätt men att det finns exempel i ärendehandläggningen som inte kännetecknas av god förvaltning.

JO anser att det är mycket oroande att alltför långa handläggningstider fortfarande förekommer inom flera ärendeslag. Det fanns t.ex. ändringsanmälningar i ärenden om bostadstillägg och anmälningar om ändrat civilstånd i ärenden om ålderspension som hade blivit liggande länge. Flera av de ärenden om bostadstillägg som granskades hade kommit in till myndigheten redan under år 2020. JO kan inte se att det finns någon godtagbar förklaring till att dessa ärenden fortfarande inte har avgjorts. I den delen är handläggningen därför inte acceptabel.

Granskningen visade också att det fanns omfattande brister i tillämpningen av bestämmelsen om underrättelse vid väsentlig försening (11 § förvaltningslagen [2017:900], FL). JO:s uppfattning är att Pensionsmyndigheten medvetet gör avsteg från de krav som 11 § FL uppställer, vilket han ser mycket allvarligt på. Lakttagelserna under inspektionen visar att Pensionsmyndigheten inte har tagit till sig av JO:s tidigare kritik i detta avseende.

I protokollet uppmärksammas även bl.a. en lokal rutin för rättidsprövning i omprövningsärenden. Det framkom vidare en del brister i utformningen av beslut och skrivelser. JO gör flera uttalanden i den delen.

Inledning

Den 2–5 oktober 2023 genomförde justitieombudsmannen Thomas Norling tillsammans med byråchefen Anneli Svensson, seniora rättssakkunniga Sofia Lönnberg och Sara Uhrbom samt rättssakkunniga Elenor Grönå (protokollförare) en inspektion av Pensionsmyndigheten, kontoret i Halmstad.

Inspektionens genomförande

Inledande möte

Inspektionen inleddes den 2 oktober 2023 med ett digitalt möte. Från Pensionsmyndigheten deltog de personer som framgår av den deltagar-

förteckning som hade lämnats in till JO inför inspektionen, se handling 8, med tillägg för juristen AA, Pensionsmyndighetens juridikavdelning.

Thomas Norling inledde mötet genom att kortfattat berätta att syftet med inspektionen huvudsakligen var att granska vilka åtgärder Pensionsmyndigheten vidtagit med anledning av JO:s tidigare kritikbeslut mot myndigheten (se t.ex. JO 2022/23 s. 351, dnr 5920-2020). Vidare skulle de iakttagelser som gjordes under JO-inspektionen av Pensionsmyndigheten, kontoret i Karlstad, i viss mån följas upp (se JO:s protokoll den 5 maj 2023, dnr 9469-2022).

Pensionsmyndighetens företrädare presenterade myndighetens organisation och redogjorde bl.a. för reformer som påverkat myndighetens arbete samt för inflödet och balansutvecklingen av olika ärendeslag. De hänförde sig i huvudsak till det presentationsmaterial som hade lämnats in i ärendet, se handling 10. Därutöver tillades bl.a. följande.

Balansläget för ärenden om allmän pension har förbättrats men är fortfarande en utmaning för myndigheten. Balanserna påverkas i hög utsträckning av politiska reformer och av tekniska utmaningar i myndighetens system. Det pågår ett intensivt och målmedvetet arbete inom myndigheten för att hantera de äldsta ärendena och minska balanserna.

När det gäller ärendena om bostadstillägg har myndigheten i stor omfattning hanterat de ändringsanmälningar som initierades under åren 2020 och 2021. Myndigheten har kommit en god bit på väg med detta, och åldersstrukturen har förbättrats. Inflödet under det senaste året har dock varit högre än beräknat, och prognosen är att handläggningstiderna kommer att öka under slutet av 2023 eftersom myndigheten hanterat de äldsta ärendena.

Återkravsärendena är ett mycket stort problem för Pensionsmyndigheten, och de fortsätter att öka. I dagsläget saknar myndigheten tillräckliga resurser för att kunna minska balanserna. Eftersom myndigheten inte hinner med att hantera de ändringsanmälningar som kommer in, fortsätter antalet återkravsärenden att öka.

Balansläget för omprövningsärendena har förbättrats något, även om handläggningstiderna fortfarande är långa. Antalet inkomna omprövningsärenden ökade dessutom kraftigt under 2022.

Statistiken för service och tillgänglighet visar på ett förbättrat resultat. Det finns dock fortfarande problem med att enskilda i vissa fall får vänta länge innan de kommer i kontakt med myndigheten.

Omfattningen av inspektionen

Granskningen av de akter och handlingar som begärts fram inför inspektionen genomfördes i Pensionsmyndighetens lokaler i Halmstad den 3–5 oktober 2023. JO hade före inspektionen begärt att få följande handlingar för granskning:

1. bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd
 - a) kopior av akterna i de 14 äldsta ännu inte avgjorda ärendena (oavsett om det är nyansökningar eller ändringsanmälningar)
 - b) kopior av akterna i de 14 senast avgjorda ärendena (oavsett om det är nyansökningar eller ändringsanmälningar)
2. ålderspension, nationell
 - a) kopior av akterna i de 10 äldsta ännu inte avgjorda ärendena
 - b) kopior av akterna i de 10 senast avgjorda ärendena
3. återkrav
 - a) kopior av akterna i de 25 senast avgjorda ärendena som inletts genom en kontrollutredning (oavsett förmånsslag)
 - b) kopior av akterna i de 25 senast avgjorda ärendena som inletts på något annat sätt än genom en kontrollutredning (oavsett förmånsslag)
4. omprövning
 - a) kopior av akterna i de 15 äldsta ännu inte avgjorda ärendena om bostadstillägg
 - b) kopior av akterna i de 15 äldsta ännu inte avgjorda ärendena om andra förmånsslag än bostadstillägg
 - c) kopior av akterna i de 15 senast avgjorda ärendena om bostadstillägg
 - d) kopior av akterna i de 15 senast avgjorda ärendena om andra förmånsslag än bostadstillägg.

I samtliga ovan nämnda fall avsågs ärendenas status per den 18 september 2023.

Under inspektionen ombads Pensionsmyndigheten att även ta fram handlingar för granskning i ytterligare fem avgjorda återkravsärenden där en kontrollutredning inletts efter impuls. Utöver dessa granskades bl.a. vissa rutindokument.

Avslutande möte

Inspektionen avslutades den 5 oktober med en genomgång i Pensionsmyndighetens lokaler i Halmstad, där Thomas Norling och hans medarbetare redogjorde för sina iakttagelser i samband med granskningen av akter och handlingar. Från Pensionsmyndigheten deltog de personer som framgår av den deltagarförteckning som lämnades in i ärendet efter mötet, se handling 11. Pensionsmyndighetens deltagare närvarade digitalt eller på plats i Halmstad.

Uttalanden av JO Thomas Norling med anledning av inspektionen

Rättslig reglering

JO:s granskning avser i första hand att kontrollera att myndigheter handlägger ärenden i enlighet med förvaltningslagen (2017:900), 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 förvaltningslagens primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut.

Enligt 6 § 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.

Av 9 § första stycket FL framgår att ett ärende ska 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 dessutom, enligt 11 § FL, underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Enligt 32 § första stycket FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagörande 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 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken, SFB, anges i vilka situationer Pensionsmyndigheten ska ändra ett beslut som har fattats av myndigheten och som inte har prövats av domstol.

Enligt 113 kap. 19 § SFB ska en begäran om omprövning ha kommit in till den handläggande myndigheten inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet.

Generella synpunkter

Det allmänna intrycket m.m.

Det ska framhållas att inte alla framtagna akter och handlingar har granskats samt att de som har granskats inte har granskats i alla avseenden.

Det allmänna intrycket av verksamheten var gott. Det framkom att verksamheten bedrivs på ett i huvudsak bra och rättssäkert sätt men att det finns exempel i ärendehandläggningen som inte kännetecknas av god förvaltning. Förutsättningarna för genomförandet av inspektionen var mycket bra. Pensionsmyndighetens representanter var välkommande och väl förberedda att bistå JO och hans medarbetare med praktisk hjälp. Den inledande presentationen gav en bra bild av myndighetens verksamhet och vilka problem som finns inom de olika ärendeslagen.

Under granskningen noterades i flera ärenden att enskilda som hört av sig till myndigheten hade fått snabb återkoppling från handläggare antingen via telefon eller skriftligen, vilket naturligtvis är bra ur servicesynpunkt. Även om situationen har förbättrats, framkom det under det inledande mötet att problemen med långa svarstider kvarstår hos myndigheten. Det är därför viktigt att Pensionsmyndigheten fortsätter arbetet med att förbättra sin tillgänglighet och service.

Myndighetens ärendehanteringssystem och dess funktioner gjorde att det vid granskningen i vissa fall var svårt att följa handläggningen av ett ärende och få en sammanhållen överblick av dokumentationen. Jag finner inte skäl att nu göra några uttalanden om detta men kan få anledning att återkomma till frågan.

Handläggningstiderna

När den egentliga handläggningen väl inleddes bedrevs den i allmänhet aktivt. Granskningen visade dock att det var vanligt med en inledande passivitet då ärendet låg i kö för att fördelas till en handläggare. Detta är bekymmersamt. Som JO tidigare har uttalat bör ett ärende fördelas till en handläggare direkt när det kommer in för att denne ska kunna säkerställa att ärendet bevakas och att andra nödvändiga åtgärder kan vidtas. Jag har vidare uttalat att jag inte har något att erinra mot att någon annan än den handläggare som ska pröva ärendet i sak inledningsvis ansvarar för att rutiner följs och att t.ex. brådskande yrkanden tas om hand (jfr JO:s protokoll den 29 januari 2019, dnr 6840-2018).

I protokollet från inspektionen av Pensionsmyndighetens kontor i Karlstad i mars 2023 uttalade jag att myndigheten behöver ha ett tydligare medborgarperspektiv i sin ärendehandläggning och vara mer noggrann med att uppfylla de allmänna förvaltningsrättsliga krav som ställs på verksamheten. Jag underströk också att det från ett rättssäkerhetsperspektiv är viktigt att handläggningen inte drar ut på tiden i onödan och att myndigheten aktivt driver ärendena mot beslut (se JO:s protokoll, dnr 9469-2022).

Det är mycket oroande att alltför långa handläggningstider fortfarande förekommer inom flera ärendeslag. Under inspektionen kunde det noteras att det fanns t.ex. ändringsanmälningar i ärenden om bostadstillägg och anmälningar om ändrat civilstånd i ärenden om ålderspension som hade blivit liggande länge. Ändringar av det slaget som inte åtgärdas direkt leder ofta till felaktiga utbetalningar, vilket i sin tur kan leda till höga återkravsbelopp för den enskilde eller betydande kostnader om återkravsbeloppen efterges av Pensionsmyndigheten. Sådan passivitet i handläggningen är exempel på handläggning som inte lever upp till kraven på god förvaltning. Flera av de ärenden om bostadstillägg som granskades hade kommit in till myndigheten redan under år 2020. Jag kan inte se någon godtagbar förklaring till att dessa ärenden fortfarande inte har avgjorts. I den delen är handläggningen därför inte acceptabel.

Underrättelse om väsentlig försening

Jag har nyligen inom ramen för ett större projekt undersökt hur bl.a. 11 § FL tillämpas hos olika myndigheter, däribland Pensionsmyndigheten. Undersökningen visade att det fanns stora brister i detta avseende (se JO:s beslut den 19 juni 2023, dnr 3232-2023). Inom ramen för min tillsyn har det även tidigare framkommit att myndigheten först i maj 2021 fattade beslut om en rutin för tillämpning av 11 § FL, dvs. nästan tre år efter att bestämmelsen trätt i kraft (se JO 2022/23 s. 351, dnr 5920-2020). I ett senare beslut konstaterade jag att rutinen inte tycktes ha tillämpats alls av myndigheten, varför jag uttalade att det inte är tillräckligt att endast anta rutiner, utan myndigheten måste också omsätta dem i handling och säkerställa att de är kända till såväl innehåll som innebörd (se JO:s beslut den 30 januari 2023, dnr 642-2022).

En underrättelse till den enskilde enligt 11 § FL om att Pensionsmyndigheten bedömer att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat påträffades endast i ett enda av alla de ärenden som granskades. Detta trots att det var vanligt att den faktiska handläggningstiden hade markant överstigit den förväntade handläggningstiden, vilket främst tycktes bero på att myndighetens handläggning varit passiv en längre period. Bestämmelsen borde därför enligt min mening ha tillämpats frekvent.

Under det avslutande mötet uppgav företrädare för Pensionsmyndigheten att myndigheten behöver påbörja ett arbete med att se över vilka åtgärder som måste vidtas i bl.a. verksamhetssystemen och handläggningsrutinerna för att 11 § FL ska kunna tillämpas på ett korrekt sätt av myndigheten. De uppgav vidare att ärenden som legat länge i balans många gånger avgörs i sak direkt när de väl tas omhand och att handläggarna därför inte först skickar en underrättelse om väsentlig försening till de enskilda.

Min uppfattning är att Pensionsmyndigheten medvetet gör avsteg från de krav som 11 § FL uppställer. Jag ser mycket allvarligt på detta. Iakttagelserna under inspektionen visar att Pensionsmyndigheten inte har tagit till sig av min tidigare kritik i detta avseende. Det är vidare ytterst anmärkningsvärt att myndigheten inte agerar för att fullgöra sin skyldighet enligt förvaltningslagen och att en översyn av rutiner m.m. inte ens tycks vara påbörjad. Jag vill understryka att begränsningar i myndighetens ärendehanteringssystem inte är ett godtagbart skäl för att inte uppfylla kraven i förvaltningslagen.

Ärenden om bostadstillägg

Samtliga ärenden om bostadstillägg som granskades hade initierats efter ändringsanmälningar från en enskild. Ärendena handlade om att enskilda t.ex. hade fått ändrad hyra eller ändrade inkomster eller om att de hade flyttat.

Granskningen av *de äldsta ännu inte avgjorda ärendena om bostadstillägg* visade bl.a. följande.

Ärendena hade i stort sett uteslutande inletts mellan april och maj 2020, och handläggningstiden uppgick alltså vid tidpunkten för inspektionen till omkring tre och ett halvt år. En så lång handläggningstid är naturligtvis inte acceptabel.

Granskningen visade att vissa automatiska kontroller gjordes när ärendena kom in men att de därefter blev liggande i en ärendekö i flera år utan att det vidtogs några handläggningsåtgärder alls. Väl framme i kön fördelades varje ärende till en handläggare, och den egentliga handläggningen påbörjades. Därefter drevs ärendena aktivt framåt mot ett beslut.

Det förekom att enskilda hade avlidit under tiden som handläggningen pågick eller att ytterligare ändringsanmälningar gavs in, vilket medförde att ärendena blev mer omfattande och komplicerade att handlägga.

Pensionsmyndigheten har vid upprepade tillfällen kritiserats för långa handläggningstider i ärenden om bostadstillägg (se t.ex. JO 2022/23 s. 351, dnr 5920-2020, och JO:s beslut den 19 maj 2022, dnr 6365-2020). Detta uppmärksammades även under inspektionen av Pensionsmyndighetens kontor i Karlstad (se JO:s protokoll, dnr 9469-2022). Det är allvarligt att myndigheten inte har kommit till rätta med dessa problem.

Granskningen av *de senast avgjorda ärendena om bostadstillägg* visade bl.a. följande.

Ärendena hade med ett undantag inletts under februari eller mars 2021, och handläggningstiden hade således uppgått till cirka två och ett halvt år. Handläggningen hade gått till på samma sätt som i de pågående ärendena och i samtliga ärenden tidvis varit passiv.

Två av de granskade ärendena hade avslutats utan att något beslut hade fattats. I stället fanns det en handling benämnd ”Inget beslut”, och ärendena hade avslutats i ärendehanteringssystemet. JO har tidigare uttalat att när ett ärende har initierats hos en myndighet kan myndigheten inte avsluta det utan att fatta någon form av beslut. Den enskilde ska som huvudregel också underrättas om beslutet (se JO:s beslut den 19 november 2019, dnr 4438-2018).

Ärenden om ålderspension

Granskningen av *de äldsta ännu inte avgjorda ärendena om ålderspension* visade bl.a. följande:

Ungefär hälften av de granskade ärendena handlade om att den enskilde hade ändrat civilstånd. I något fall hade den enskilde själv eller någon annan anmält de ändrade förhållandena, men oftast hade de upptäckts i samband med att den enskildes sambo ansökte om pension. Samtliga sådana ärenden kom in i januari 2019, och trots att myndigheten redan gjort en bedömning av hur civilståndet skulle ändras hade det vid JO:s granskning inte fattats något beslut. Ärendena tycktes alltså ha legat utan åtgärd i över fyra och ett halvt år. En sådan handläggningstid är naturligtvis helt oacceptabel.

Ett ärende som handlade om huruvida en person, BB, fortfarande var i livet initierades genom en anmälan i februari 2016. Under våren 2016 vidtogs en del åtgärder och pensionsutbetalningarna spärrades. En person som uppgav sig vara BB kontaktade myndigheten och efterfrågade sina pensionsutbetalningar. Han uppgav att han befann sig utomlands och att han felaktigt hade anmälts som avliden. Han angav vidare att han skulle gå till ambassaden och underteckna det levnadsintyg som Pensionsmyndigheten hade skickat. Efter att ett undertecknat levnadsintyg kommit in i juni 2016 var det emellertid fortfarande osäkert om BB verkligen var i livet. Myndigheten fick in uppgifter från den enskildes bank samma månad. Den enda åtgärd som hade vidtagits sedan dess, dvs. under de senaste sju åren, var att ärendet hade plockats ut för manuell handläggning den 8 december 2021. Pensionsmyndigheten borde under den här tiden enligt min mening ha övervägt att kontakta Skatteverket för eventuella nya besked om BB:s levnadsstatus.

De flesta övriga ärenden som granskades gällde uttag av pension där den enskilde hade ansökt om pension flera år före det att han eller hon avsåg att gå i pension. I dessa ärenden fanns det inget att anmärka på.

Bland *de senast avgjorda ärendena om ålderspension* fanns det inget att anmärka på. Det noterades t.ex. att ärenden om ändrat uttag av pensionen hanterades skyndsamt.

Ärenden om återkrav

De flesta ärenden som granskades hade inletts efter att det vid en efterkontroll hos Skatteverket hade framkommit att en enskild hade haft arbetsinkomster eller tjänstepension som inte anmälts.

Det är viktigt att ärenden om återkrav hanteras korrekt och skyndsamt för att minimera konsekvenserna för den enskilde (jfr JO:s beslut den 9 mars 2020, dnr 7132-2018, den 5 februari 2021, dnr 5267-2019 och den 14 september 2022, dnr 3622-2021). Det var därför positivt att se att handläggningstiderna i de flesta återkravsärenden som granskades var godtagbara. Vidare konstaterades att utredningarna i ärendena var väl utförda och att dokumentationen var tydlig.

Även om besluten generellt sett var välmotiverade, framstod motiveringarna till myndighetens bedömning av om den enskilde varit i god tro ibland som standardiserade. För den enskildes förståelse av beslutet är det viktigt att motiveringen är tydlig och individuellt formulerad, även om det ibland kan finnas behov av förenklingar. Schablonartade motiveringar noterades också i vissa fall för eftergiftsbelopp när Pensionsmyndigheten hade bidragit till en felaktig utbetalning. Det konstaterades även att Pensionsmyndighetens bedömningar ofta var mer utförligt redovisade i utredningarna än i beslutsmotiveringarna. Det är naturligtvis viktigt att besluten återspeglar det som framgår av utredningarna.

I några ärenden som granskades hade den enskilde anmält ändrade förhållanden mellan åren 2018 och 2021, vilket lett till nyligen avslutade ärenden om återkrav. I ett av dessa ärenden som hade inletts i juni 2020 uppgick handläggningstiden till drygt tre år. Det framgick att återkravet omfattade en period om två år under vilken för mycket ersättning betalats ut. Ärendet visar tydligt hur en kortare handläggningstid hade kunnat leda till ett lägre återkravsbelopp. I ett annat ärende hade den enskilde sedan 2021 löpande lämnat in ändringsanmälningar till Pensionsmyndigheten om arbetsinkomster. Först med anledning av en efterkontroll hos Skatteverket i juni 2023 påbörjades handläggningen av ändringsanmälningarna. På grund av myndighetens dröjsmål beviljades den enskilde eftergift med tre fjärdedelar av återkravsbeloppet.

Omprövningsärenden

Granskningen av *de äldsta ännu inte avgjorda omprövningsärendena* visade bl.a. följande:

Handläggningstiderna var i flera fall oacceptabelt långa, och det hade oftast sin grund i en inledande passivitet. I ett ärende hade en begäran om omprövning kommit in till myndigheten i oktober 2021. Det visade sig att ärendet hade avslutats av misstag i ärendehanteringssystemet utan att ha omprövats. Det fanns även omprövningsärenden som hade kommit in under 2022 eller början av 2023 som ännu inte var avgjorda.

JO har många gånger tidigare understrukit vikten av att myndigheten fattar sina omprövningsbeslut inom sex veckor om inte särskilda skäl föranleder annat (jfr t.ex. JO:s protokoll, dnr 6840-2018, JO 2017/18 s. 327, dnr 3353-2016, och JO:s beslut den 11 april 2018, dnr 6388-2017). En utdragen omprövningsprocess fördröjer också den enskildes rätt till domstolsprövning, och det är även utifrån denna rättssäkerhetsaspekt viktigt att omprövningsbeslut fattas inom rimlig tid (jfr t.ex. JO 2004/05 s. 323, dnr 3063-2002).

Under JO:s tidigare inspektion av Pensionsmyndighetens kontor i Karlstad noterades att handläggningstiderna i ärenden med internationell anknytning ofta blir extremt långa. Den bilden bekräftades även nu. Vid granskningen framkom att handläggningen i flera fall hade dragit ut på tiden på grund av att uppgifter inväntades från myndigheter i andra länder. Problemen kan visserligen ligga i att myndigheten får vänta mycket länge på att de utländska myndigheterna agerar genom att lämna efterfrågade uppgifter. Det hindrar emellertid inte Pensionsmyndigheten från att vara mer pådrivande för att få in uppgifter snabbare (se JO:s protokoll, dnr 9469-2022).

Granskningen av *de senast avgjorda omprövningsärendena* visade bl.a. följande.

Ärendena hade i många fall avslutats inom rimlig tid, men det förekom flera ärenden där handläggningstiden blivit onödigt lång på grund av passivitet från Pensionsmyndighetens sida. I ett ärende avsåg begäran om omprövning ett

beslut som inte var omprövningsbart. Trots att det hade kunnat konstateras direkt blev ärendet liggande i mer än två och ett halvt år innan handläggningen påbörjades och ett beslut om avvisning fattades. I ett annat ärende avsåg begäran ett beslut som ersatts av ett nytt beslut om fullt bifall. Efter nio månaders passivitet avslutades ärendet med en avskrivning. Reglerna om avvisning och avskrivning hade tillämpats korrekt, men med hänsyn till omständigheterna borde besluten ha fattats direkt när respektive begäran kom in.

I ett ärende hade det dröjt närmare tre år innan den inkomna och registrerade begäran om omprövning hamnade hos omprövningsenheten. Ytterligare ett sådant ärende påträffades, och där kunde det konstateras att begäran om omprövning registrerats hos omprövningsenheten cirka ett och ett halvt år efter att den gavs in till myndigheten. Fördröjningen tycktes bero på att ärendena inledningsvis felaktigt hade hamnat i en ärendekö.

I flera av de granskade ärendena hade Pensionsmyndigheten avvisat en begäran om omprövning på grund av att det bedömdes att begäran kommit in efter det att tidsfristen för omprövning löpt ut. I dessa fall hade myndigheten före avvisningen skickat en skrivelse till den enskilde och begärt kompletterande uppgifter om när denne tog del av beslutet. Av skrivelsen framgick att om den enskilde inte svarade inom en viss tid skulle Pensionsmyndigheten utgå från att hon eller han hade tagit del av beslutet i anslutning till beslutsdatumet och därefter avvisa begäran om omprövning. Rutinen framgick av ett lokalt handläggarstöd.

I allmänhet förekommer inte någon formell delgivning av myndighetens beslut, varför man som utgångspunkt ofta måste godta en parts eget påstående om när han eller hon har fått del av beslutet, om påståendet inte motsägs av någon annan utredning (jfr prop. 1977/78:20 s. 102). Enligt Högsta förvaltningsdomstolen bör ett överklagande inte avvisas när det inte finns något mottagningsbevis som visar när den försäkrade har fått del av beslutet och det inte heller finns någon annan utredning om delgivningstidpunkten (jfr RÅ 2007 not. 34). Detsamma bör gälla vid en begäran om omprövning. Om den enskilde inte svarar på en förfrågan måste Pensionsmyndigheten därför i allmänhet utgå från att begäran om omprövning kommit in i rätt tid. Det konstaterades att det lokala handläggarstödet i detta avseende avviker från den vägledning som tagits fram på myndighetsnivå och att det bör ses över.

I vissa ärenden hade Pensionsmyndigheten gjort en ändringsprövning enligt 113 kap. 3 § SFB och samtidigt antecknat i journalen att det inte funnits skäl att använda den bestämmelsen. JO har tidigare uttalat att det av journal-anteckningarna ska framgå att en ändringsprövning med stöd av 113 kap. 3 § SFB har gjorts (se JO:s protokoll den 18 december 2013, dnr 5996-2013) och att det är myndighetens ställningstagande som ska dokumenteras (jfr JO 2010/11 s. 493, dnr 1184-2009). Mer korrekt hade varit att ange att

Pensionsmyndigheten inte funnit skäl ändra beslutet med stöd av 113 kap. 3 § SFB.

Utformningen av beslut och skrivelser

Besluten i de granskade ärendena var ofta disponerade så att beslutsmotiveringen hade delats upp under rubrikerna ”*Motivering till beslut*”, ”*Fördjupad motivering*” och ”*Information*” där den senare fanns i ett eget avsnitt efter själva beslutet och beslutsfattarens namn. Att information som lämnas i samband med ett beslut läggs utanför beslutet är oproblematiskt. Bland de granskade ärendena var det dock vanligt att den huvudsakliga beslutsmotiveringen placerats i informationsavsnittet, vilket är direkt olämpligt. Motiveringen är självfallet en del av beslutet och den ska vara sammanhållen och tydlig. I annat fall finns det risk för att viktiga delar hamnar i skymundan (jfr JO:s protokoll den 2 februari 2023, dnr 8033-2022). Bristerna i dessa avseenden har även uppmärksammats vid en intern uppföljning inom myndigheten (se Pensionsmyndighetens årsredovisning 2022, s. 19). Jag förutsätter att Pensionsmyndigheten ser över utformningen av sina beslut.

För omprövningsbesluten noterades särskilt att de inleddes med formuleringen ”*Du har begärt omprövning av beslut...*” följt av ”*Du vill att beslutet omprövas och förklarar...*”. Den som begär omprövning gör det för att få till stånd en ändring. Det är alltså en ändring, inte en omprövning i sig, som den enskilde vill ha. För att det i den fortsatta processen ska vara tydligt vad den enskilde vill och vad som har prövats bör det också framgå på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras, t.ex. så att ersättning beviljas för en viss angiven period. Det skulle därför vara tydligare och mer korrekt att skriva att den enskilde *vill att beslutet ska ändras så att ...* Därefter ska myndigheten redovisa vad den enskilde framfört till stöd för en sådan ändring.

I fråga om omprövningsbesluten visade granskningen också att hänvisningarna till de bestämmelser som besluten grundade sig på ofta var alldeles för generella. Det framgick som regel endast vilket kapitel i lagen som hade tillämpats. För att göra det lättare för den enskilde att skaffa sig en uppfattning om beslutets riktighet bör en beslutsmotivering innehålla en så specifik lagrumshänvisning som möjligt.

I vissa av de granskade ärendeslagen, t.ex. i ärendena om bostadstillägg, framgick det inte av besluten vem som varit beslutsfattare. Pensionsmyndigheten har tidigare fått kritik från JO för att partsbesked och beslutsunderrättelser i återkravsärenden inte innehållit uppgift om beslutsfattarens namn. Förvaltningslagen innehåller inte något uttryckligt krav på att beslutsfattarens namn ska framgå av beslutsunderrättelsen, men det kan ändå finnas goda skäl för det med hänsyn till bl.a. beslutets karaktär (se JO 2022/23 s. 326, dnr 3869-2019, och JO 2022/23 s. 366, dnr 7494-2020).

I återkravsärendena noterades att Pensionsmyndigheten vid kommunikeringen inför beslut uppgav att myndigheten ”*tänker besluta*” att den enskilde ska betala

tillbaka ett visst belopp. En sådant uttryckssätt ger intrycket att myndigheten redan har bestämt sig. Uttryckssättet i en kommuniceringsskrivelse bör i stället vara att myndigheten överväger att fatta ett visst beslut med ett visst innehåll.

Det noterades vidare i ett par ärenden att Pensionsmyndighetens handläggare hade en väl familjär ton i förhållande till den enskilde. Det är givetvis viktigt att svar till enskilda utformas sakligt och korrekt.

Ärendet avslutas.

Protokollförare vid inspektionen var Elenor Grönnå.

Protokollet har justerats den 5 februari 2024 av JO Thomas Norling.
Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.