

Försäkringskassan får allvarlig kritik för att inte ha utrett möjligheten att anpassa formerna för en utredningsåtgärd till den enskildes behov och för bristfälliga beslutsmotiveringar när sjukpenningen drogs in

Beslutet i korthet: Försäkringskassan hade kännedom om AA:s svårigheter att närvara fysiskt vid möten i myndighetens lokaler. Trots det och trots att AA bett om och föreslagit alternativa mötesformer utredde inte Försäkringskassan den möjligheten. Istället drog myndigheten in AA:s sjukpenning när han uteblev från de möten hos Försäkringskassan som han kallats till. I beslutet uttalar JO att för det fall den enskilde framför önskemål om en anpassad mötesform eller om det på något annat sätt kommer fram att det finns behov av att anpassa den planerade utredningsåtgärden får det anses ligga i myndighetens utredningsansvar att ta ställning till i vilken utsträckning det är möjligt. Försäkringskassan bör, enligt JO:s uppfattning, också dokumentera att ett sådant ställningstagande har gjorts.

JO konstaterar vidare att en enskild som har invändningar mot formerna för en utredningsåtgärd inte kan anses ha vägrat att delta i den innan myndigheten har utrett frågan och tagit ställning till om det finns ändamålsenliga alternativ.

I beslutet konstaterar JO även att Försäkringskassans interimistiska beslut om att dra in AA:s sjukpenning är bristfälligt motiverade.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och anförde bl.a. följande: Försäkringskassan beslutade i december 2018 att bevilja honom sjukpenning för perioden den 1 november 2018–13 mars 2019.

I januari 2019 fattade Försäkringskassan ett interimistiskt beslut om att dra in hans sjukpenning fr.o.m. den 23 januari 2019 eftersom han inte kommit till en s.k. SASSAM-kartläggning som skulle ha genomförts i myndighetens lokaler. Efter att ha tagit del av beslutet kontaktade han sin handläggare och bad att på grund av sina sociala besvär få delta i kartläggningen via länk eller vid ett möte i sin bostad.

AA anförde vidare att han hade fått tillbaka sin sjukpenning men att Försäkringskassan kort därefter hade bokat en ny tid för SASSAM-kartläggning, även denna gång i myndighetens lokaler. Han hade för avsikt att delta i mötet men fick en kraftig panikattack och kunde inte gå in.

Försäkringskassan fattade därefter åter ett interimistiskt beslut om att dra in hans sjukpenning, denna gång utan att hänvisa till någon bestämmelse. När han kontaktade sin handläggare fick han veta att bedömningen baserades på fler faktorer än vad som framgick av beslutet. Han upplyste åter handläggaren om att han inte hade något emot att delta i en SASSAM-kartläggning men att han ville att utredningen skulle genomföras vid ett hembesök eller per telefon.

Utredning

JO hämtade in och granskade handlingarna i AA:s ärende.

Försäkringskassan uppmanades därefter att redogöra dels för hur myndigheten resonerat inför ställningstagandet att inte tillmötesgå AA:s begäran om att få genomföra SASSAM-kartläggningen på annat sätt än genom att fysiskt närvara i myndighetens lokaler, dels för sin generella syn på möjligheten att i vissa fall erbjuda alternativa mötesformer. Försäkringskassan uppmanades vidare att redogöra för sin syn på under vilka förutsättningar en enskild kan sägas ha vägrat delta i en åtgärd om det funnits alternativa former för genomförandet. Myndigheten uppmanades slutligen att yttra sig över utformningen av de interimistiska besluten att inte längre betala ut sjukpenning till AA.

Försäkringskassan anförde följande i sitt remissyttrande:

Det specifika ärendet

JO efterfrågar en redogörelse för hur myndigheten resonerat när man inte tillmötesgått AA:s önskemål om att delta i SASSAM-kartläggningen på annat sätt än genom ett fysiskt möte.

Av dokumentationen i ärendet framgår inte att AA har framställt ett sådant specifikt önskemål. Det finns därför av naturliga skäl inte heller något dokumenterat resonemang kring detta.

Däremot kan Försäkringskassan konstatera att myndigheten fått flera impulser från AA där han uppger att han inte klarar av att genomföra planerade insatser i form av fysiska möten såsom avstämningsmöte, arbetsplatsbesök och planerad upptrappning av arbetstid redan innan handläggaren kallade till möte för SASSAM-kartläggning.

Efter att AA uteblivit från det första inplanerade SASSAM-mötet har handläggaren även dokumenterat uppgifter från AA om att han har svårigheter med att genomföra ett personligt möte. Liknande uppgifter från AA inkom i samband med det andra planerade SASSAM-tillfället.

Försäkringskassan borde, med den information som fanns, ha undersökt AA:s svårigheter att delta vid ett fysiskt möte och tagit ställning till om det fanns alternativa, mer lämpliga, former för utredning. Försäkringskassan konstaterar att så inte gjorts och att ärendet därför inte har hanterats på ett tillfredsställande sätt i detta avseende.

Försäkringskassan beklagar hanteringen och har också framfört en ursäkt till AA.

Försäkringskassan avser, att sprida information inom avdelningen för sjukförsäkring om vikten av att ta ställning till både behovet av och formen för utredning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Försäkringskassan kommer även se över behovet av förtydliganden i myndighetens rutiner och styrdokument.

Möjligheten att i vissa fall finna alternativ till fysiska besök i myndighetens lokaler

De utredande åtgärder som Försäkringskassan vidtar ska vara behövliga för att bedöma rätten till ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Utredning kan ske på flera olika sätt. Det är omständigheterna i det enskilda ärendet som avgör om och hur en viss utredningsåtgärd ska vidtas.

Utredningsåtgärden ska alltså vara behövlig och ändamålsenlig. Om en enskild framför önskemål om att utredning ska genomföras i annan form än vid ett fysiskt möte eller om det i övrigt framkommer att den enskilde saknar förutsättningar att genomföra utredning i fysisk form bör detta vara möjligt förutsatt att ändamålsenligheten inte kräver ett fysiskt möte.

Vad gäller specifikt SASSAM är detta en utredningsmetod som handläggare inom sjukförsäkringen ska använda när det behövs fördjupad utredning av faktorer kopplade till individ, medicin eller arbete. Förkortningen står för "Strukturerad arbetsmetodik för sjukfallsutredningar och samordnad rehabilitering". Metoden genomförs i samband med ett personligt möte med den enskilde, där SASSAM-kartan ger struktur för samtalet. SASSAM bygger på delaktighet. Det innebär att personen själv beskriver sitt sjukdomstillstånd och hur det påverkar hans möjligheter att arbeta. Med delaktighet menas också att personen får möjlighet att aktivt påverka sin situation genom att delta i kartläggningen och den fortsatta planeringen.

SASSAM som metod bygger alltså på ett personligt möte men kan till viss del ske i alternativa former. Till exempel kan viss utredning ske per telefon. Utredning i samband med personligt möte kan ske i Försäkringskassans avsedda möteslokaler eller, efter en säkerhetsbedömning, i annan lokal samt som hembesök.

Under vilka omständigheter kan en enskild sägas ha vägrat att delta i en åtgärd om det funnits alternativa former för genomförandet

Utredningsåtgärderna ska vara behövliga och ändamålsenliga (jfr ovan). Om ändamålsenligheten kan uppnås med en alternativ form bör det inte ses som att den enskilde vägrat att delta. En bedömning måste givetvis göras i det enskilda fallet. Ett ställningstagande till frågan om en enskild vägrat att delta i en åtgärd kräver dels en utredning av den enskildes uppgivna skäl, dels ett ställningstagande till dessa skäl i förhållande till bestämmelsen i 110 kap. 53 §. Möjligheten att dra in ersättning ska användas med försiktighet.

Utformningen av de interimistiska besluten den 24 januari samt 8 februari 2019

Varken det interimistiska beslutet den 24 januari eller det interimistiska beslutet den 8 februari har utformats i enlighet med Försäkringskassans riktlinjer (2005:14) Att skriva kommuniseringsbrev och beslutsbrev i Försäkringskassan. Beslutsbrevens brister vad gäller motivering och saknar helt eller delvis hänvisning till de bestämmelser som ligger till grund för beslutet.

Försäkringskassan beklagar detta. Den aktuella handläggaren har avslutat sin anställning hos Försäkringskassan varför något samtal inte kunnat föras med denne.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Anpassade mötesformer m.m.

Försäkringskassan ansvarar för en stor del av det offentliga trygghetssystemet och kommer dagligen i kontakt med människor med olika behov.

Handläggningen av ett ärende kan därför behöva se olika ut beroende på den enskildes individuella behov och förutsättningar.

En SASSAM-kartläggning är en utredningsmetod som Försäkringskassan kan använda för att kartlägga och analysera den enskildes hinder och möjligheter för att återgå i arbete. Metoden bygger på en i förväg given struktur där den enskilde beskriver sin sjukdomssituation och dess konsekvenser för möjligheten att arbeta. Den enskildes delaktighet i utredningen är en grundläggande förutsättning för att få fram relevant information till kartläggningen. Det finns emellertid ingenting som säger att utredningen måste göras vid ett fysiskt möte i Försäkringskassans lokaler.

Av utredningen i ärendet framgår att AA till följd av svår ångest och panikattacker uteblev från ett avstämningsmöte hos Försäkringskassan redan i december 2018. Försäkringskassan hade således kännedom om AA:s besvär när myndigheten kallade honom till ett möte för att genomföra en SASSAM-kartläggning den 24 januari 2019. Kallelsen till mötet var skriftlig men handläggaren ringde även till AA för att informera om mötet men fick inget svar. När AA inte infann sig den 24 januari 2019 fattade Försäkringskassan omgående ett interimistiskt beslut om att dra in hans sjukpenning. Efter att ha tagit del av beslutet ringde AA till Försäkringskassan den 29 januari 2019 och uppgav att han inte hade fått någon kallelse och därför saknat kännedom om mötet den 24 januari. Myndigheten godtog hans förklaring och beslutade att åter betala ut sjukpenning till AA.

Av Försäkringskassans journalanteckningar från telefonsamtalet den 29 januari 2019 framgår att AA då berättade om sina sociala svårigheter och uppgav att det fanns medicinska utlåtanden som styrkte dessa. AA uttryckte också att han inte hade något emot att medverka i en SASSAM-kartläggning men att han inte klarade av att genomföra den ”öga mot öga”. Utan att överväga möjliga alternativ kallade Försäkringskassan därefter AA till ett nytt möte i sina lokaler den 1 februari 2019. Vid tidpunkten för mötet ringde AA till Försäkringskassan och uppgav att hans besvär gjorde det omöjligt för honom att delta. Den 8 februari 2019 fattade Försäkringskassan åter ett interimistiskt beslut om att dra in AA:s sjukpenning.

Det är Försäkringskassan som bedömer om det finns behov av en SASSAM-kartläggning eller någon annan utredningsåtgärd i det enskilda ärendet. Om den enskilde framför önskemål om en anpassad mötesform eller om det på något annat sätt kommer fram att det finns behov av att anpassa en planerad utredningsåtgärd får det anses ligga i myndighetens utredningsansvar att ta

ställning till i vilken utsträckning det är möjligt. Försäkringskassan bör också dokumentera att ett sådant ställningstagande har gjorts.

Eftersom det inte finns några formella krav på hur en framställan om anpassning av en utredningsåtgärd ska vara utformad kan det självfallet diskuteras vad som krävs. Eftersom AA vid upprepade tillfällen bett om att formerna för mötena med Försäkringskassan skulle anpassas till hans besvär och dessutom föreslagit alternativa mötesformer, framstår dock Försäkringskassans påstående om att han inte framställt något specifikt önskemål och att myndigheten därför inte dokumenterat sitt resonemang som något märkligt. Myndigheten medger emellertid att de uppgifter som AA lämnat borde ha lett till en utredning och ett ställningstagande i frågan.

Försäkringskassans möjligheter att dra in en pågående ersättning

Ersättning enligt socialförsäkringsbalken får dras in eller sättas ned i vissa fall om den som är berättigad till ersättning utan giltig anledning vägrar att medverka till utredningsåtgärder (se 110 kap. 53 § socialförsäkringsbalken).

En indragen eller nedsatt ersättning kan få stora konsekvenser för den enskilde. Möjligheterna att vidta sådana åtgärder bör enligt förarbetena användas med försiktighet, närmast som en undantagsåtgärd. Det bör i första hand vara ett påtryckningsmedel för att få den försäkrade att medverka i utredningen. Det är viktigt att Försäkringskassan verkar för att den försäkrade ska förstå behovet av kompletterande utredning och vilja medverka (se bl.a. prop. 1996/97:121 s. 32).

Som Försäkringskassan anför i sitt remissvar måste frågan om den enskilde kan anses ha vägrat delta i en utredningsåtgärd givetvis bedömas i varje enskilt fall. En utgångspunkt måste emellertid vara att en enskild som har invändningar mot Försäkringskassans förslag på formerna för genomförandet, inte kan anses ha vägrat delta i den innan myndigheten ens utrett frågan och har tagit ställning till om det finns ändamålsenliga alternativ.

Försäkringskassans motiveringsskyldighet

I 32 § förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska 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 uttrycket klagörande 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.

Bestämmelsen vilar på betydelsen av att allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet upprätthålls genom att myndigheterna kan visa att

besluten de fattar inte är grundade på godtycke utan har en relevant rättslig grund och är väl underbyggda (prop. 2016/17:180 s. 187).

Försäkringskassan fattade vid två tillfällen, dels den 24 januari dels den 8 februari 2019, interimistiska beslut om att dra in AA:s sjukpenning. Jag har tagit del av besluten och kan konstatera att de är mycket bristfälligt motiverade.

Beslutet den 24 januari 2019 innehåller en redogörelse för händelseförloppet i ärendet och upplysningen att "Försäkringskassan får helt eller delvis neka sjukpenning om man utan giltig anledning vägrar genomgå sådan behandling eller rehabilitering som avses enligt socialförsäkringsbalken." I beslutet finns uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats men inte någon beskrivning av vilka omständigheter som varit avgörande för bedömningen av AA:s rätt till sjukpenning. Upplysningen om när sjukpenning kan nekas är dessutom missvisande eftersom det inte förekommit några diskussioner om behandling eller rehabilitering i samband med att sjukpenningen drogs in. Motiveringen uppfyller således inte förvaltningslagens krav på klargörande och begriplighet. Beslutet från den 8 februari 2019 innehåller inte någon motivering överhuvudtaget utan endast en beskrivning av vad som har hänt i ärendet.

Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk till hur Försäkringskassan har hanterat AA:s ärende. Myndighetens underlåtenhet att utreda möjligheten till anpassade mötesformer och den bristfälliga respektive uteblivna beslutsmotiveringen leder sammantaget till allvarlig kritik från min sida.

Ärendet avslutas.