

## Kritik mot Försäkringskassan för långsam handläggning och bristande kommunicering i ett ärende om sjukersättning; även fråga om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen

**Beslutet i korthet:** I ett ärende om sjukersättning skickade Försäkringskassan ut ett bekräftelsebrev med information om att målsättningen var att handläggningstiden skulle uppgå till ca fyra månader. Därefter dröjde det fem månader innan några ytterligare åtgärder vidtogs i ärendet. Den inledande passiviteten fick till följd att handläggningstiden i stället uppgick till nio månader. Försäkringskassan kritiserades i beslutet för den långsamma handläggningen.

När handläggningen återupptogs i augusti 2018 hade regleringen om väsentlig försening i 11 § förvaltningslagen trätt i kraft. Av paragrafen framgår att i de fall ett avgörande kommer att bli väsentligt försenat ska den enskilde underrättas om det och om orsaken till förseningen. Vad som utgör en väsentlig försening beror på flera olika faktorer. Den tid som utgör normal handläggningstid kan enligt förarbetena till bestämmelsen tjäna som vägledning. Eftersom Försäkringskassan i bekräftelsebrevet uppgett att målsättningen var att handläggningstiden skulle uppgå till fyra månader borde myndigheten när handläggningen återupptogs fem månader efter att brevet skickats ut ha övervägt om det inte fanns risk för en sådan försening. JO uttalar i ärendet kritik mot att några sådana överväganden inte dokumenterades och för att en underrättelse om väsentlig försening inte skickades till den försäkrade.

I beslutet kritiserades Försäkringskassan också för att i ärendet ha hämtat in ett läkarutlåtande, som den försäkrade lämnat in ett annat ärende, utan att den försäkrade underrättats om att det utlåtandet kunde komma att läggas till grund för myndighetens bedömning i det aktuella ärendet.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och framförde bl.a. att handläggningstiden i hennes sons (BB:s) ärende om sjukersättning varit långsam och att vissa handlingar som legat till grund för beslutet inte kommunicerats.

### Utredning

JO begärde inledningsvis in vissa handlingar från Försäkringskassan. Av dessa och AA:s anmälan framkom bl.a. följande:

BB ansökte om sjukersättning den 9 mars 2018. Förutom några inledande åtgärder såsom att kopiera över ett tidigare läkarutlåtande, skicka ett bekräftelsebrev och att kontrollera försäkringstillhörighet den 13 mars 2018, vidtogs inga åtgärder i ärendet förrän den 17 augusti 2018. Därefter begärdes kompletteringar in bl.a. genom att vissa frågor ställdes till läkare och BB:s gode man. En försäkringsmedicinsk rådgivare konsulterades i oktober 2018. Den 26 november 2018 kommunicerade Försäkringskassan sitt förslag till beslut. Tillsammans med kommunikeringskrivelsen lämnades visst underlag som legat till grund för Försäkringskassans ställningstagande.

Den 20 december 2018 beslutade Försäkringskassan att avslå BB:s ansökan om sjukersättning. Av beslutet framgick att ytterligare underlag än det som kommunicerats legat till grund för beslutet, bl.a. underlag som BB själv lämnat in och ett läkarutlåtande om hälsotillstånd den 27 maj 2016 som Försäkringskassan begärt in i en tidigare utredning i ett ärende om sjukpenning.

Försäkringskassan ombads yttra sig över anmälan i de delar som avsåg handläggningstiden och kommunikeringen samt om rutinerna i fråga om kravet i 11 § förvaltningslagen (2017:900). I sitt remissvar anförde Försäkringskassan bl.a. följande:

#### **Utredning och slutsatser**

---

#### **Handläggningstiden**

---

Den andra ansökan om sjukersättning kom in den 9 mars 2018. Beslut fattades den 20 december vilket innebär en handläggningstid på över nio månader. Mellan den 13 mars och den 17 augusti skedde ingen åtgärd alls i ärendet. Från den 17 augusti, när en ny handläggare tog över handläggningen, var det en aktiv handläggning.

Försäkringspecialist och enhetschef har samtalat med de berörda handläggarna om den långa handläggningstiden och betydelsen av processefterlevnad och ett aktivt förhållningssätt i handläggningen. När det gäller en handläggare kommer enhetschefen att genomföra kontinuerliga uppföljningar för att säkerställa att handläggaren har ett aktivt förhållningssätt i sin handläggning.

#### **Kommunikeringen**

I ärendet där ansökan om sjukersättning kom in den 9 mars 2018 har inte alla bilagor som anges ligga till grund för beslutet kommunicerats.

Krav på kommunikering gäller inte när den är uppenbart obehövlig. Ett sådant exempel kan vara när *allt* material i det aktuella ärendet är tillfört från den enskilde själv. Uppgifter som den enskilde lämnat in i ett annat ärende på Försäkringskassan är dock inte undantagna från kommunikering. I aktuellt ärende finns både handlingar som lämnats in av den enskilde i nuvarande och tidigare ärenden samt nytillkomna handlingar som hämtats in av Försäkringskassan. När Försäkringskassan väljer att kommunicera handlingar, så ska enligt Försäkringskassans rutiner samtliga handlingar i ärendet kommuniceras, alltså även sådana som lämnats in av den sökande själv. Syftet med detta är att det inte ska bli otydligt för den enskilde vilka handlingar totalt sett som är relevanta i ärendet. Försäkringskassan har i det aktuella ärendet inte följt rutinerna vad

gäller vilka dokument som ska kommuniceras eftersom bara ett urval av handlingarna kommunicerades.

Ansvarig enhetschef har haft ett samtal med berörd handläggare och beslutsfattare med anledning av det inträffade.

Rutiner rörande kravet i 11 § förvaltningslagen (2017:900)

Från den 1 juli 2018 gäller enligt förvaltningslagen att Försäkringskassan ska informera den enskilde när ett ärende riskerar att bli väsentligen försenat. Denna skyldighet fanns inte vid tidpunkten för den första ansökan.

Försäkringskassan har den 15 juni 2018 publicerat ett informationsmeddelande om hur hanteringen av information om väsentlig försening ska ske. I informationsmeddelandet tydliggörs att den enskilde ska informeras om förseningen och om orsaken till den. Syftet är att öka insynen i vad som sker i ärendet så att den enskilde förstår varför beslutet dröjer. Regeln gäller oavsett vad eller vem som orsakar förseningen. Informationsskyldigheten gäller i de fall handläggningen drar ut på tiden så pass mycket att det väsentligt avviker från vad som är normalt i den typen av ärende det handlar om. Det innebär att regeln inte behöver tillämpas vid varje liten försening under handläggningen av ett ärende, utan enbart när det är uppenbart att handläggningstiden kommer att bli längre än vad den sökande rimligen kan förvänta sig.

Försäkringskassan har i bekräftelsebrev när den andra ansökan om sjukersättning kom in den 9 mars 2018, meddelat den sökande att målsättningen var att handlägga ansökan inom fyra månader, men har därefter avstått från åtgärd i ärendet i över fem månader. Med anledning av informationen i bekräftelsebrevet om handläggningstid borde handläggaren ha informerat om att ärendet bedömdes bli väsentligen försenat så snart det uppmärksammades att målsättningen inte skulle hållas. Från augusti till dess att beslutet fattades var handläggningen aktiv i ärendet och det skedde löpande kontakter med ombudet med information om olika utredningsmoment. Under denna period fanns därför ingen anledning att informera om väsentlig försening.

Ansvarig enhetschef har genomfört samtal med de medarbetare som ansvarat för handläggningen i ärendet kring vad som gäller kring väsentlig försening och information till den enskilde.

---

AA kommenterade remissvaret.

## **Bedömning**

Handläggningstid m.m.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), som gällde vid inledningen av Försäkringskassans handläggning av BB:s ärende om sjukersättning, ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Förvaltningslagen (1986:223) upphörde att gälla den 1 juli 2018 när förvaltningslagen (2017:900), FL, trädde i kraft. I 9 § den lagen finns motsvarande bestämmelser.

Genom den nya lagen infördes också en reglering om hur myndigheter ska agera när ett ärende väsentligen fördröjs. I 11 § FL föreskrivs sålunda att myndigheten, om den bedömer att ett avgörande i ett ärende som inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska underrätta parten om det och redovisa anledningen till förseningen.

Av förarbetena till bestämmelserna i 11 § FL (prop. 2016/17:180 s. 111) framgår bl.a. följande om vad som utgör väsentlig försening och när en underrättelse om det bör lämnas till den försäkrade:

Det är inte möjligt att ge några generella riktlinjer för hur bedömningen av vad som är en väsentlig försening ska göras. Om en normalt tid för ärendetypen har angivits av myndigheten bör denna tid i och för sig kunna tjäna som en utgångspunkt för bedömningen. Men bedömningen behöver inte helt och hållet vara knuten till en eventuell normal handläggningstid för den aktuella ärendetypen. Vid bedömningen bör myndigheten även kunna ta hänsyn till omständigheter som är hänförliga till det konkreta fallet, t.ex. att parten redan i sin ansökan presenterat ett gediget material eller tvärtom att parten har gett in en mycket bristfällig ansökan. I viss mån bör bedömningen i ett visst fall också kunna relateras till den betydelse som ett snabbt avgörande normalt kan förväntas ha för den enskilde, t.ex. om den fråga som prövas är av direkt och påtaglig betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska ställning. En kortare tids försening av avgörandet bör dock normalt inte innebära att myndigheten behöver lämna en underrättelse.

När ett ärende har inletts hos en myndighet är det myndigheten som svarar för att driva fram ärendet till ett avgörande. I förevarande ärende kom ansökan om sjukersättning in den 9 mars 2018 och kort därefter (den 13 mars) skickade Försäkringskassan ett bekräftelsebrev med information om att målsättningen var att handläggningstiden skulle uppgå till ca fyra månader. Därefter vidtogs över huvud taget inte några handläggningsåtgärder förrän den 17 augusti 2018. Någon förklaring till den fem månader långa passiviteten har inte framkommit, men det är åtminstone klart att den inte berott på BB själv. Även om Försäkringskassan därefter bedrivit aktiv handläggning har denna inledande passivitet bidragit till att handläggningstiden blivit alltför lång, drygt nio månader. Försäkringskassan förtjänar kritik för den långsamma handläggningen av BB:s ärende om sjukersättning.

När den egentliga handläggningen påbörjades i mitten av augusti 2018 hade det gått fem månader sedan ansökan kom in. Redan vid den tidpunkten borde det ha varit uppenbart för Försäkringskassan att handläggningstiden överstigit den förväntade totala handläggningstiden om cirka fyra månader. Handläggningen pågick sedan i ytterligare fyra månader, varför fyra–fem månader framstår som en rimlig normal handläggningstid i ärendet. Den tiden har som tidigare nämnts markant överskridits i det här fallet. Huruvida fördröjningen också kan anses utgöra en väsentlig försening enligt 11 § FL beror dock på flera faktorer, t.ex. vilket underlag som den enskilde lämnat in från början, i vilken utsträckning myndigheten måste begära in kompletteringar, huruvida den enskilde själv bett om anstånd för att få komplettera sin ansökan, ärendets komplexitet och hur viktigt beslutet är för den enskildes försörjning m.m.

Det finns inget som tyder på att det aktuella ärendet var särskilt komplext eller att ovanligt många eller tidskrävande kompletterande handläggningsåtgärder har behövt göras. Förseningen berodde i stället främst på den inledande passiviteten hos Försäkringskassan. Försäkringskassan borde därför i samband med att handläggningen av ärendet återupptogs i augusti 2018 ha övervägt om det inte

fanns risk för att ärendet väsentligt skulle komma att försenas. Som JO flera gånger tidigare har uttalat bör överväganden och ställningstaganden som myndigheten gör dessutom dokumenteras (se bl.a. JO den 20 januari 2014, dnr 462-2013). Eftersom handläggningstiden kommit att avvika markant från den uppskattade handläggningstid som BB informerades om, och då förseningen måste ha varit uppenbar för Försäkringskassan i augusti 2018, kan myndigheten inte undgå kritik för att den då inte har underrättat BB om förseningen och för att inte heller ha dokumenterat vilka överväganden som gjordes i frågan. Som jag påtalade i protokollet från min inspektion av Försäkringskassan i Göteborg, FV och SF, den 15–17 oktober 2019 (dnr 6502-2019) riskerar alltför stora skillnader mellan uppskattad och faktisk handläggningstid att skada förtroendet för Försäkringskassan.

### Kommunicering

Enligt 25 § FL ska en myndighet innan den fattar beslut i ett ärende, såvida det inte är uppenbart obehövt, 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. Myndigheten får avstå från sådan kommunikation i vissa fall om ärendet rör anställning, om beslutet annars befaras bli svårt att genomföra eller om ett väsentligt allmänt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Av utredningen framgår att Försäkringskassan har hämtat in ett läkarutlåtande som BB lämnat in i ett tidigare ärende om sjukpenning hos myndigheten, utan att underrätta honom om att det kunde komma att läggas till grund för bedömningen av hans rätt till sjukersättning. JO har tidigare påtalat att när Försäkringskassan hämtar in underlag från det interna it-systemet eller från andra ärenden hos myndigheten bör handlingarna kommuniceras med den försäkrade så att denne får information om att underlaget kommer att användas även i det aktuella ärendet och ges tillfälle att bemöta det (se bl.a. protokoll från JO:s inspektion av Försäkringskassan den 22–23 februari 2017, dnr 661-2017 och JO 1996/97 s. 179). Försäkringskassan borde därför ha informerat BB om att utlåtandet skulle beaktas i det aktuella avgörandet om sjukersättning. Något sådant skäl som enligt 25 § FL kan ge myndigheten rätt att avstå från kommunikation har inte förelegat. Försäkringskassan förtjänar mot denna bakgrund kritik även för den bristande kommunikationen i ärendet.

Det som AA anför i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.