

## Försäkringskassan kritiseras för utformningen av fem beslut om utbetalning av assistansersättning. Myndigheten får även kritik för att inte ha uppfyllt sin serviceskyldighet

**Beslutet i korthet:** Försäkringskassan har genom tre beslut för olika perioder avvisat den enskildes ansökningar om assistansersättning. Av motiveringarna till besluten framgår att Försäkringskassan trots allt prövat rätten till utbetalning för dessa perioder i sak. Det är av stor vikt att en myndighet är klar över skillnaden mellan att avslå och avvisa en ansökan och att en ansökan avvisas först när det inte är möjligt att pröva den i sak. Det framstår även som oklart vad som varit den egentliga motiveringen för besluten. Försäkringskassan har heller inte angett i beslutsmeningen vilken tidsperiod besluten rör. Det är särskilt viktigt att det är tydligt vad som omfattas av ett beslut när en myndighet under kort tid fattar flera beslut som rör olika tidsperioder. Försäkringskassan hade även kunnat formulera två beslut för andra tidsperioder på ett tydligare sätt.

JO är sammantaget kritisk till den bristfälliga utformningen av samtliga fem beslut.

I beslutet uttalar JO även att Försäkringskassan, inom ramen för sin serviceskyldighet, borde ha kontaktat assistansanordnaren under handläggningstiden och informerat om att ytterligare handlingar behövdes innan det var för sent att komplettera ansökningarna för respektive månad. Försäkringskassan får kritik för att ha underlåtit att göra det.

### Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och förde fram bl.a. följande. BB beviljades ersättning för skäligen kostnader för personlig assistans av kommunen i augusti 2018. Han hade då redan ansökt om assistansersättning från Försäkringskassan och skickade löpande in tidsredovisningar, räkningar och uppgifter om de som anställdes som personliga assistenter. Den 7 februari 2019 beviljades han assistansersättning fr.o.m. augusti 2018. Försäkringskassan beslutade den 26 mars 2019 att avvisa BB:s ansökan om assistansersättning för september 2018 eftersom redovisningen inte var komplett. Samma dag beslutade Försäkringskassan att han inte fick assistansersättning för oktober 2018 eftersom kommunen hade begärt ersättning med det belopp kommunen har betalat ut. Den 28 mars 2019 beslutade Försäkringskassan att avvisa ansökan om assistansersättning för november och december 2018 eftersom

kompletta handlingar inte hade skickats in i tid. Den 29 mars 2019 fick han ett brev från Försäkringskassan om att myndigheten övervägde att inte betala ut ersättning för januari 2019 eftersom de handlingar han hade skickat in inte var kompletta. Handlingarna skulle ha lämnats in senast den 5 mars 2019. Eftersom Försäkringskassan löpande hade fått in tidrapporter, räkningar och uppgifter om anställda assistenter borde myndigheten ha informerat om att handlingarna inte var kompletta innan sista dag för möjlig komplettering.

### **Utredning**

JO begärde in och granskade handlingarna i ärendet. JO remitterade därefter anmälan till Försäkringskassan som uppmanades att särskilt yttra sig över utformningen av besluten om utbetalning av assistansersättning för september, oktober, november och december 2018 samt januari 2019. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan följande.

#### **Utredning**

Den 1 augusti 2018 kom en ansökan om assistansersättning för BB in till Försäkringskassan. Samma dag kom även ett assistansavtal, en begäran om utbetalning samt en fullmakt in till myndigheten.

Den 8 augusti skickades ett bekräftelsebrev till ombudet med ett förslag på tid för hembesök och information om att samtliga handlingar, inklusive räkningar, ska skickas in löpande senast den 5:e i andra månaden efter utförd assistans.

Under tiden som Försäkringskassan utredde rätten till assistansersättning kom tidredovisningar, uppgifter om assistenter och två räkningar in från anordnaren.

Den 13 december kom ett beslut om personlig assistans in från kommunen.

Den 7 februari 2019 beslutade Försäkringskassan att bevilja BB assistansersättning. I beslutet angavs att rätten till assistansersättning fanns från och med augusti 2018. I beslutet fanns också information om att beloppet för assistansersättningen fastställs av regeringen varje år och vilket belopp som gällde för år 2018 och 2019.

Den 18 februari ringde Försäkringskassans handläggare till ombudet för att fråga kring vissa oklarheter i de inlämnade underlagen. Ombudet skulle se över underlagen och handläggaren registrerade en bevakning i ärendet. I samtalet meddelade handläggaren också att det saknades räkningar för augusti, september, november, december 2018 samt januari 2019.

Den 20 februari kom räkningar in för augusti och december. Samma dag kom även en begäran från kommunen in avseende ersättning för utförd personlig assistans för perioden augusti till och med december 2018.

Den 21 februari tog handläggaren ställning till att registrera noll timmar för augusti 2018. Som anledning angavs att anordnaren inte kommit in med något underlag samt att kommunen begärt ersättning för en period som omfattar samma månad. Inget beslut skickades till anordnaren eller ombudet, men kommunen underrättades om att de skulle få hela den begärda ersättningen. Samma dag skickades ett kommuniseringsbrev till ombudet om att Försäkringskassan övervägde att betala ut ersättning till kommunen istället för till anordnaren för perioden september till och med december.

Den 5 mars kom en räkning för januari in till Försäkringskassan och dagen efter bad handläggaren om en komplettering av underskriften.

Den 11 mars ställde ombudet frågor via mejl om varför kommunen inte fått schablonbeloppet utbetalt. Handläggaren svarade per mejl den 13 mars och

förklarade att Försäkringskassan endast ersätter kommunen för de kostnader de redovisat.

Den 14 mars kom räkningen med den kompletterade underskriften in till Försäkringskassan.

Den 22 mars beslutade Försäkringskassan att inte bevilja ersättning för de timmar som redovisats för september 2018. Beslutsmeningen är formulerad som en avvisning och med information om att rätten till assistansersättning inte kommer att prövas. Beslutet är motiverat med att räkningen saknas men kommunens anspråk nämns i beskrivningen av ärendet.

Den 26 mars beslutade Försäkringskassan att avslå samtliga yrkade timmar för oktober 2018. Beslutet motiverades med att det avser assistansersättning för retroaktiv tid och att kommunens begäran om ersättning därmed har företräde. Under beskrivningen av ärendet angavs att Försäkringskassan registrerat en utbetalning till kommunen i enlighet med inkomna fakturor.

Den 28 mars beslutade Försäkringskassan att avvisa samtliga redovisade timmar för november och december 2018. Båda beslutsmeningarna är formulerade som avvisningar och besluten är motiverade med att redovisningarna är inkompleta eftersom det saknas en räkning. Kommunens anspråk omnämns i beskrivningen av ärendet.

Den 29 mars skickade handläggaren ett kommuniseringsbrev till ombudet med anledning av att det saknades vissa uppgifter om assistenterna.

Den 1–5 april kom de efterfrågade uppgifterna in till Försäkringskassan.

Den 17 april beslutade Försäkringskassan att inte betala ut någon ersättning för januari 2019. Motiveringen till beslutet var att det saknades uppgifter som styrker assistentens anställning för den aktuella månaden och att dessa skulle ha varit Försäkringskassan tillhanda senast den 5 mars.

### **Försäkringskassans slutsatser**

Försäkringskassan anser att beslutet för januari 2019 i sak är korrekt, eftersom handlingarna har kommit in för sent, men motiveringen att det saknas uppgifter är felaktig eftersom uppgifterna hade kommit in till Försäkringskassan vid beslutstillfället, men för sent för att kunna ligga till grund för utbetalning. Den troliga förklaringen till den felaktiga motiveringen är att handläggaren skrivit ett utkast i förhand, innan handlingarna kom in, och sedan glömt att ändra motiveringen när beslutet väl fattades. Detta är såklart inte acceptabelt.

Beslutet för oktober 2018 är korrekt i sak men beslutsmotiveringen brister. Rätteligen borde beslutet ha motiverats med att ersättningen betalats ut till kommunen (jfr 51 kap. 17 § socialförsäkringsbalken).

De övriga besluten för 2018 är felaktigt utformade som avvisningar. Besluten borde i stället ha varit avslag med motiveringen att ersättningen betalats ut till kommunen (jfr ovan beträffande oktober månads beslut). Beslutsmeningarna innehöll inte heller information om vilken månad beslutet gällde, vilket också det utgör en brist.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att besluten för månaderna september, oktober, november, december 2018 och januari 2019 uppvisat brister. Dock är effekterna av besluten är korrekta såtillvida att det inte skulle ha gjorts någon utbetalning till anordnaren för de aktuella månaderna.

Försäkringskassan arbetar kontinuerligt med kvalitetsförbättringar på olika sätt, inte minst när det gäller kommuniserings- och beslutsbrev. Beslutsskrivning avseende utformning och innehåll diskuteras löpande flera gånger per år där vikten av att anpassa beslutsbrev till det enskilda ärendet diskuteras. Därutöver sker individuella återkopplingar till samtliga handläggare minst en gång per år där beslutsbrev är en viktig del. Alla handläggare genomgår en utbildning med fokus på beslutsbrevens utformning. I det aktuella fallet var beslutsbrev

bristfälliga, men de är inte representativa för beslutsbrev överlag. Samtal har ägt rum med den aktuella handläggaren.

Andra brister i hanteringen är att handläggaren, vid samtalet den 18 februari 2019, borde ha förklarat att kommunen kommer få ersättning för alla månader under 2018 och även anledningen till det. Hen borde också vid samtalet ha varit tydlig med att alla handlingar för januari måste vara inne senast den 5 mars för att ersättning ska kunna betalas ut.

Försäkringskassan beklagar den bristfälliga hanteringen av ärendet.

AA gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

## **Bedömning**

### **Utformning av beslut**

#### *Rättslig reglering*

I 32 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande 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 klargörande 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 (JO:s beslut den 17 februari 2020, dnr 6069-2018).

För en enskild part är betydelsen av att myndigheten på ett öppet, tydligt och enkelt sätt klargör hur den har kommit fram till sitt beslut ofta avgörande för att parten ska kunna förstå beslutet. För den som har rätt att klaga på beslutet är en upplysande motivering av betydelse också för att de redovisade skälen antingen kan övertyga parten om att beslutet är korrekt eller ge underlag för ett överklagande. Myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut är därmed ett centralt inslag i en förfarandereglering som syftar till att säkerställa grundläggande rättssäkerhetskrav för enskilda (prop. 2016/17:180 s. 187–188).

Av 110 kap. 10 § socialförsäkringsbalken (SFB) framgår att om en ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak ska Försäkringskassan avvisa den.

Skyldigheten att avvisa en ansökan är begränsad till fall där det, trots vägledning från Försäkringskassans sida, inte går att få fram sådana uppgifter om de faktiska förhållandena att en meningsfull prövning över huvud taget är möjlig. Bestämmelsen ska tillämpas med viss försiktighet och endast då en ”saklig” prövning är meningslös. Med andra ord ska bestämmelsen om avvisning inte användas i de situationer en materiell prövning av ansökan är möjlig att göra. Om så är fallet ska ansökan inte avvisas utan avslås om

sökanden inte uppfyller kriterierna för att t.ex. beviljas den sökta förmånen (prop. 2008/09:200 s. 553–554).

### *Bedömning*

Av utredningen framgår att Försäkringskassan under mars och april 2019 fattade fem beslut om utbetalning av assistansersättning för september, oktober, november och december 2018 samt januari 2019.

Genom besluten för september, november och december 2018 har Försäkringskassan avvisat BB:s ansökningar om assistansersättning. Av motiveringarna till besluten framgår att Försäkringskassan trots allt prövat rätten till utbetalning för dessa månader i sak eftersom det anges att redovisningen inte är komplett på grund av att vissa angivna handlingar saknas eller inte är underskrivna. Det är av stor vikt att en myndighet är klar över skillnaden mellan att avslå och avvisa en ansökan och att en ansökan avvisas först när det inte är möjligt att pröva den i sak, bl.a. eftersom processen vid ett överklagande av ett avvisningsbeslut bara rör rätten att få ansökan prövad i sak.

I formuleringarna under rubriken ”Beskrivning av ärendet” anges att BB:s anordnare har ”valt att fakturera kommunen under tid före beslut vilket Försäkringskassan har ersatt kommunen för” och att BB därför inte kan få ersättning för assistanstimmarna som han har redovisat. Skrivningen utgör snarare en redogörelse för en avgörande omständighet än en beskrivning av ärendet. Det framstår även som oklart om den egentliga motiveringen för besluten är att redovisningen inte varit komplett eller att ersättningen har betalats ut till kommunen. Försäkringskassan har heller inte angett i beslutsmeningen vilken tidsperiod besluten rör, vilket är en brist. Det är särskilt viktigt att det är tydligt vad som omfattas av ett beslut när en myndighet under kort tid fattar flera beslut som rör olika tidsperioder. Besluten för september, november och december 2018 brister alltså i utformningen på flera sätt.

För oktober månad 2018 har Försäkringskassan prövat BB:s ansökan i sak. Jag instämmer dock i Försäkringskassans bedömning att motiveringen för beslutet hade kunnat formuleras tydligare och att det borde ha angetts att assistansersättningen hade betalats ut till kommunen.

Även ansökan för januari 2019 har prövats i sak. I beslutet anges som motivering att handlingar som styrker de personliga assistenternas anställning och dess omfattning inte har kommit in i tid till Försäkringskassan. Av beskrivningen framgår dock inte att de aktuella handlingarna hade kommit in till Försäkringskassan, låt vara för sent för att ligga till grund för ett beslut om att betala ut ersättning. Försäkringskassan borde ha angett i beskrivningen av ärendet vilka handlingar myndigheten hade tillgång till. Även detta beslut innehåller alltså brister i utformningen.

Sammantaget är jag kritisk till den bristfälliga utformningen av samtliga fem beslut. Det är även problematiskt att flera beslut som rör samma sakfråga och

som innehåller liknande omständigheter har formulerats på olika sätt. Jag har förståelse för om besluten har uppfattats som otydliga av BB och AA.

### Serviceskyldighet

#### *Rättslig reglering*

En myndighet ska, enligt 6 § andra stycket förvaltningslagen, lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälp ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. I 20 § första stycket förvaltningslagen anges att om en framställning är ofullständig eller oklar ska en myndighet i första hand hjälpa den enskilde till rätta inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet.

Assistansersättning som avser assistans som utförs innan beslut har fattats i ett ärende lämnas endast om den enskilde månadsvis under handläggningstiden redovisar till Försäkringskassan. Handlingar ska ha kommit in till Försäkringskassan senast den femte i andra månaden efter den månad som redovisats. Detta framgår av 51 kap. 7 § socialförsäkringsbalken och 8 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning.

#### *Bedömning*

Av handlingarna i ärendet framgår att assistansanordnaren i samband med att ansökan om assistansersättning lämnades in informerades om att samtliga handlingar skulle skickas in löpande och när de senast behövde skickas in. Anordnaren lämnade sedan in vissa handlingar, såsom räkningar och tidsredovisning, till Försäkringskassan under handläggningstiden. Det framgår inte att Försäkringskassan har haft några kontakter med assistansanordnaren eller sökanden under den aktuella perioden utöver ett telefonsamtal den 18 februari 2019 där handläggaren uppgav att räkningar saknades för augusti, september, november och december 2018 samt för januari 2019. I en journalanteckning anges att anordnaren skulle se över underlagen och en bevakning lades. Vid den tidpunkten var det dock för sent att lämna in kompletterande underlag för augusti till december 2018. Assistansanordnaren informerades inte heller om när handlingar för januari behövde vara inne för att ersättning skulle kunna betalas ut.

Enligt min mening borde Försäkringskassan, inom ramen för sin serviceskyldighet, ha kontaktat assistansanordnaren under handläggningstiden och informerat om att ytterligare handlingar behövdes innan det var för sent att komplettera för respektive månad. Försäkringskassan förtjänar kritik för att ha underlåtit att göra det.

Övrigt

Vad AA har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.