

## Försäkringskassan kritiseras för att myndigheten i ett ärende om sjukpenning bl.a. inte informerade den enskilde om att de beslut som fattades i ärendet var interimistiska

**Beslutet i korthet:** I februari 2019 ansökte AA om sjukpenning. Det dröjde därefter över ett år innan ärendet avgjordes slutligt. Under utredningstiden fattade Försäkringskassan interimistiska beslut om sjukpenning vid elva tillfällen. Endast vid två av dessa tillfällen fick AA information om att besluten var interimistiska.

JO konstaterar att det inte finns någon förklaring till varför Försäkringskassan inte underrättade AA om besluten på det sätt som föreskrivs i 33 § förvaltningslagen (2017:900), FL, och uttalar att AA, även om besluten var till hennes fördel, hade ett berättigat intresse av att få veta att de var interimistiska.

I beslutet uttalar JO också att det naturligtvis inte är meningen att Försäkringskassan ska behöva fatta upprepade interimistiska beslut innan ett ärende avgörs. Det stora antalet beslut i det här ärendet vittnar i sig om att handläggningen inte har bedrivits med den skyndsamhet som krävs enligt 9 § FL. I beslutet uttalas även att den omständigheten att det under utredningstiden fattas interimistiska beslut, inte fråntar Försäkringskassan skyldigheten att handlägga ärendet snabbt och effektivt. Det är tvärtom särskilt viktigt att den enskilde inte behöver leva i ovisshet om myndighetens slutliga bedömning längre än nödvändigt. JO är sammanfattningsvis mycket kritisk till handläggningen i ärendet.

Av beslutet framgår vidare att JO samma dag fattade ytterligare ett beslut (dnr 1505-2020) i en liknande fråga och att JO avser att fortsätta följa hur Försäkringskassan handlägger interimistiska beslut.

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 januari 2020 klagade BB på Försäkringskassans handläggning av ett ärende om sjukpenning. Han uppgav bl.a. följande:

AA har varit sjukskriven sedan mars 2018. I mars 2019 påbörjade Försäkringskassan en utredning av AA:s rätt till sjukpenning. Det dröjde dock fram till oktober 2019 innan AA informerades om att Försäkringskassan ifrågasatte hennes rätt till sjukpenning.

## Utredning

JO begärde in handlingar i ärendet. Anmälan remitterades därefter med ett antal frågor till Försäkringskassan.

Försäkringskassan kom in med ett remissvar och uppgav bl.a. följande:

— — —  
[...] Under perioden 18 mars 2019 till 5 mars 2020 har Försäkringskassan fattat totalt elva stycken interimistiska beslut. Av dokumentationen framgår att ombudet BB har informerats om att det var interimistiska beslut vid två av tillfällena, den 19 december 2019 och den 17 januari 2020.

— — —  
Den 22 februari 2019 meddelade AA att hon skickat in läkarintyg, ansökt om sjukpenning på halvtid samt att det var klart att hen fick delta i en längre rehabiliteringsperiod på Garnis Rehabiliteringscenter. AA ville också veta vem som blev hennes nya handläggare.

Den 18 mars 2019 skickade handläggare CC ett brev till AA med information om att hen var ny handläggare och bedömde samtidigt att hen behövde utreda ärendet. Handläggaren planerade i första hand att konsultera försäkringsmedicinsk rådgivare och under pågående utredning fattade handläggaren ett interimistiskt beslut, om halv sjukpenning enligt 112 kap. 2 a § SFB.

— — —  
Den 8 juli 2019 fattades nytt interimistiskt beslut av handläggare DD enligt 112 kap 2 a § SFB. Handläggaren bedömde att ny konsultation med försäkringsmedicinsk rådgivare behövdes av de inkomna handlingarna från vården. Den 26 augusti 2019 bokar handläggare EE konsultation med försäkringsmedicinsk rådgivare till den 12 september 2019.

— — —  
Den 18 oktober 2019 ringde AA till handläggare DD och begärde anstånd till den 28 oktober 2019, eftersom det skulle vara ett rehabiliteringsmöte den 22 oktober 2019. AA ville också ha kontakt med den handläggare som skickat kommuniceringsbrevet. Samma dag, d.v.s. den 18 oktober 2019 ringde handläggare FF till AA enligt önskemål från AA. Handläggaren bekräftade att hon tagit del av AA:s synpunkter. AA tog upp frågan varför ingen kontaktat henne, om underlagen inte varit tillräckliga. Handläggaren informerade om att hen försökt nå AA innan hon skickade kommuniceringsbrevet, att hon tagit del av inlästa telefonmeddelanden och ber om ursäkt att hen inte hunnit återkoppla telefonmeddelandena till AA.

— — —  
Den 5 februari 2020 skickade handläggare EE ut nytt kommuniceringsbrev till ombudet BB.

Den 19 februari 2020 skickade handläggaren EE ut nytt kommuniceringsbrev med rättelse av datum till ombudet BB. Handläggaren hade uppmärksammat att interimistiska beslut hade fattats sedan den 18 februari 2019 och tidigare kommuniceringsbrev avsåg perioden från den 16 september 2019.

Den 5 mars 2020 beslutade Försäkringskassan att AA inte hade rätt till sjukpenning för perioden 18 februari-5 december 2019 och perioden 12 december 2019–29 mars 2020.

— — —

### Försäkringskassans slutsatser och vidtagna åtgärder

Handläggningen av AA:s ansökan om sjukpenning fr.o.m. februari 2019

I februari 2019 inkom brev samt medicinska underlag från AA. Det dröjde nästan en månad innan handläggare skickade brev och fattade ett interimistiskt beslut om sjukpenning för perioden 18 februari-23 juni 2019. Eftersom handläggaren inte längre är i tjänst, har det inte gått att få fram någon förklaring till att hen dröjde med beslutet och det går inte heller att utläsa av dokumentationen i ärendet. Därefter har det fattats interimistiska beslut fram till den 5 mars 2020, då det fattades ett slutligt beslut i ärendet. Anledningen till de interimistiska besluten är att utredningen inte har skett effektivt och med skyndsamhet. Förklaringen till detta har varit låg bemanning och hög arbetsbelastning samt att handläggaren inte hade bokat tid för konsultation med försäkringsmedicinsk rådgivare direkt när behovet uppstod. Orsaken till att slutliga beslut inte har kunnat fattas har också varit att det funnits behov av att konsultera den försäkringsmedicinska rådgivaren, vid de tillfällen det inkommit nya medicinska underlag från AA. Försäkringskassans slutsats är att handläggningen inte har skett, enkelt, snabbt och kostnadseffektivt enligt 9 § Förvaltningslagen (FL). Försäkringskassan förtjänar kritik för den utdragna handläggningstiden samt för felaktiga interimistiska beslut och kommuniceringsbrev.

Elva stycken interimistiska beslut har fattats mellan den 18 februari 2019 och den 5 mars 2020. Vid två av dessa tillfällen informerades ombudet BB om att besluten som fattats var interimistiska. Försäkringskassan har brustit i att underrätta ombudet BB och AA, före de interimistiska besluten och hållit dem underrättade om handläggningen i AA:s ärende såväl före som efter de interimistiska besluten i enlighet med 25 och 33 §§ FL. Förklaringen är hög personalomsättning, hög arbetsbelastning och bristande rutiner. Försäkringskassan beklagar detta.

Inför det slutliga beslutet den 5 mars 2020 hade handläggarna skriftligt kommunicerat ombudet BB allt material av betydelse för beslutet gällande AA. Försäkringskassan skickade ett kommuniceringsbrev till ombudet BB som innehöll felaktiga datum. Detta rättades till genom att skicka ett nytt kommuniceringsbrev till ombudet BB med rätt datum. Det framgick inte med tydlighet att det andra kommuniceringsbrevet ersatte det första. Försäkringskassan beklagar detta. Försäkringskassans slutsats är att ombudet BB hade fått underlagen av betydelse för beslutet och möjlighet att yttra sig över materialet enligt 25 § FL. Försäkringskassan förtjänar dock kritik för otydligheten med de kommunicerade datumen. I beslutsbrevet som skickades framgick det fullständiga innehållet i beslutet, hur AA kunde begära omprövning av beslutet, inom vilken tid, vad som skulle ingå i begäran och vart begäran om omprövning skulle skickas, i enlighet med 33 § FL. Försäkringskassan förtjänar kritik för att inte ha underrättat om alla interimistiska beslut enligt 33 § FL.

#### Vidtagna åtgärder

- Områdeschefen har åtgärdat ojämn arbetsbelastning på grund av hög personalomsättning. Detta har skett genom att ta tillbaka personal, som då arbetade i projekt till ordinarie verksamhet och genom att omfördela ärenden mellan kontor i området.
- Information om hur tilläggskommuniceringar ska hanteras skyndsamt och effektivt, har gått ut till alla handläggare inom området under 2019. Detta har förkortat väntetiden för de försäkrade från övervägande till slutliga beslut. I maj 2020 har åtgärderna följts upp och de har gett önskad effekt.
- Områdeschefen tog i januari 2020 kontakt med kontorets enhetschef och uppmärksammade om brister i rutinerna vid intermistiska beslut. Påminnelse om rutinerna har därefter ägt rum på kontoret.

- Områdeschefen har infört åtgärden om interimistiska beslut i verksamhetsplaneringens aktivitetsplan för att säkerställa att alla handläggare inom området arbetar i enlighet med rutinen.
- I samband med information om tillfälliga lagar och regler med anledning av Covid-19, har lokal försäkringsamordnare via Skypemöte under mars och april 2020 påmint om rutinen vid interimistiska beslut.
- Förtydligande om rutinerna vid interimistiska beslut har förts in i det interna stödet vid introduktion av nya medarbetare.
- I samband med digital utveckling av systemen, mars och april 2020, har generella utvecklingsområden för aktuellt kontor framkommit och återkopplats till områdeschef GG och enhetschef HH. Åtgärder pågår i enlighet med en långsiktig utvecklingsplan.
- Specialisterna har påmint handläggarna om att använda Försäkringskassans SMS-tjänst, för att underlätta att få tag på de försäkrade.
- Områdeschefen har efter begäran om uppföljning fått ett aktuellt läge av effekter utifrån tidigare vidtagna åtgärder. Områdeschefen har därefter haft samtal med enhetschef om både individuella och generella åtgärder.
- Specialister inom området har under september 2020 haft genomgång av metodiken för utredning via telefon med de försäkrade.

Sammanfattningsvis kan Försäkringskassan konstatera att handläggningen av AA:s ärende inte är acceptabel och beklagar djupt det som skett. Försäkringskassan har också i brev till ombudet BB bett om ursäkt för den bristfälliga handläggningen.

BB kommenterade remissvaret.

## **Rättslig reglering**

### **Förvaltningslagen**

Enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900), 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.

Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Enligt 33 § FL ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt.

Av förarbetena framgår att underrättelseskyldigheten enligt 33 § FL gäller för alla slags beslut som en myndighet fattar under handläggningen av ett ärende, dvs. både slutliga och interimistiska beslut. Den gäller dock inte i fråga om beslut som det är uppenbart obehövligt att underrätta en part om.

Undantagsregeln ska tolkas snävt. Avsikten är att den ska vara tillämplig enbart i sådana fall där behovet av underrättelse – sett objektivt ur den enskildes perspektiv – i princip helt saknas. Det måste alltså i princip framstå som klart för myndigheten att åtgärden inte har någon funktion att fylla i det aktuella fallet (se prop. 2016/17:180 s. 324).

## Försäkringskassans möjlighet att fatta interimistiska beslut

I 112 kap. 2–4 §§ socialförsäkringsbalken (SFB) finns bestämmelser om Försäkringskassans möjlighet att fatta interimistiska beslut.

Enligt 112 kap. 2 § SFB får Försäkringskassan, för tid till dess att ett ärende har avgjorts, besluta i fråga om ersättning om (1) det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, (2) det är sannolikt att sådan rätt föreligger, och (3) det är av väsentlig betydelse för den som begär ersättningen. Ett sådant beslut får meddelas även när det står klart att rätt till ersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

För ärenden om bl.a. sjukpenning finns det en specialbestämmelse i 112 kap. 2 a § SFB. Av bestämmelsen framgår att Försäkringskassan, trots bestämmelsen i 112 kap. 2 § SFB, får besluta om sjukpenning för tid till dess att ett ärende har avgjorts, om (1) den försäkrade begär sjukpenning i anslutning till en sjukperiod som har pågått i minst 15 dagar, (2) sjukpenning har lämnats tidigare i sjukperioden, och (3) det saknas skäl som talar emot.

Om det finns sannolika skäl för att dra in eller minska en beslutad ersättning, kan Försäkringskassan enligt 112 kap. 3 § SFB besluta att ersättningen ska hållas inne eller lämnas med lägre belopp till dess att ärendet har avgjorts.

## Bedömning av handläggningen i det här fallet

Den 22 februari 2019 lämnade AA in ett läkarintyg till Försäkringskassan och ansökte om sjukpenning. Hon hade då varit sjukskriven sedan mars 2018 och hade ett pågående sjukfall.

Av utredningen framgår att Försäkringskassan i mars 2019 gjorde bedömningen att underlaget i AA:s ärende inte var tillräckligt för att myndigheten skulle kunna ta ställning till rätten till sjukpenning och att ärendet därför behövde utredas vidare. Eftersom AA hade ett pågående sjukfall beslutade Försäkringskassan den 18 mars 2019 att med stöd av 112 kap. 2 a § SFB bevilja AA ersättning under utredningstiden fram till ett visst datum. Försäkringskassan fattade därefter ytterligare tio sådana interimistiska beslut innan ärendet avgjordes slutligt den 5 mars 2020. I det slutliga beslutet kom Försäkringskassan fram till att AA inte hade rätt till sjukpenning.

AA informerades endast vid två tillfällen, i december 2019 och i januari 2020, om att de beslut som fattades i hennes ärende var interimistiska. Försäkringskassan har inte gett någon godtagbar förklaring till varför AA inte underrättades om besluten på det sätt som föreskrivs i 33 § FL. Även om de interimistiska besluten var till AA:s fördel i den mening att hon beviljades ersättning under utredningstiden, hade hon naturligtvis ett berättigat intresse av att få veta att besluten inte var slutliga. Detta särskilt som hon hade ett pågående sjukfall och därför hade skäl att anta att de beslut som fortsättningsvis fattades i hennes ärende var slutliga.

AA informerades inte heller på något annat sätt om att Försäkringskassan i mars 2019 hade inlett en utredning av hennes rätt till sjukpenning. Det var först i oktober 2019 som AA, i samband med att hon första gången kommunicerades inför det slutliga beslutet, fick kännedom om att en sådan utredning pågick.

I förvaltningslagen finns inte någon uttrycklig bestämmelse som anger att en myndighet löpande ska informera den enskilde om de bedömningar som myndigheten gör i ett ärende. I det här fallet hade det dock varit lämpligt och legat väl i linje med den allmänna serviceskyldigheten i 6 § FL att i ett tidigare skede informera AA om den pågående utredningen. Det hade t.ex. gjort det möjligt för AA att redan under våren eller sommaren 2019 lämna in de kompletteringar som hon lämnade in under hösten 2019, vilket troligen också hade påskyndat handläggningen.

Från det att AA i februari 2019 ansökte om sjukpenning dröjde det över ett år innan myndigheten i mars 2020 avgjorde ärendet slutligt. Det är en mycket lång handläggningstid för ett ärende om sjukpenning. Även om den långa handläggningstiden till viss del kan förklaras av att AA under hösten 2019 lämnade in nya underlag, framgår det också att ärendet i perioder blev liggande helt utan åtgärd. Det dröjde t.ex. nästan en månad innan en första åtgärd vidtogs med anledning av ansökan och under sommaren 2019 låg ärendet orört i över två månader i avvaktan på en konsultation med en försäkringsmedicinsk rådgivare. Det är inte godtagbart. Handläggningen fördröjdes dessutom ytterligare av att kommunikeringen i ett sent skede fick göras om på grund av att Försäkringskassan angett fel period i de kommuniceringsbrev som tidigare hade skickats ut. Inte heller det är godtagbart.

Vidare är det naturligtvis inte meningen att Försäkringskassan ska behöva fatta upprepade interimistiska beslut innan ett ärende avgörs. Det stora antalet interimistiska beslut i det här ärendet vittnar i sig om att handläggningen inte har bedrivits med den skyndsamhet som 9 § FL kräver.

Det ska i sammanhanget också framhållas att den omständigheten att Försäkringskassan under utredningen fattar interimistiska beslut, inte fråntar myndigheten skyldigheten att handlägga ärendet snabbt och effektivt. Det är tvärtom särskilt viktigt att den enskilde inte ska behöva leva i ovisshet om Försäkringskassans slutliga bedömning längre än nödvändigt.

Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk till handläggningen av AA:s ärende.

### **Avslutande synpunkter**

Jag har i ytterligare ett beslut i dag (dnr 1505-2020) kritiserat Försäkringskassan för handläggningen i samband med att myndigheten i ett ärende om sjukpenning fattade ett interimistiskt beslut. Det är både bekymmersamt och oroväckande att det inom Försäkringskassan förekommer brister i kunskaperna om de krav som ställs på handläggningen i samband med att myndigheten fattar beslut med stöd av bestämmelserna i 112 kap. 2–4 §§ SFB. Jag ser allvarligt på det inträffade.

Försäkringskassan har aviserat flera åtgärder för att komma till rätta med de i ärendena identifierade bristerna. Det rör sig bl.a. om kompetensutveckling, översyn av metoder och arbetssätt samt genomgång av myndighetens rutiner. Det är positivt, men jag förutsätter att Försäkringskassan också över tid följer upp frågan och att det löpande genomförs utbildningsinsatser för att säkerställa att berörda handläggare har tillräckliga kunskaper om de krav som ställs på handläggningen i det här avseendet. Jag avser att följa utvecklingen på området och kommer bl.a. vid en kommande inspektion av Försäkringskassan att särskilt granska handläggningen i samband med att myndigheten fattat interimistiska beslut.

Vad BB i övrigt har uppgett ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas