

Pensionsmyndigheten kritiseras för bristande tillgänglighet och service

Beslutet i korthet: JO har under de senaste åren tagit emot flera anmälningar där enskilda har klagat på att det är svårt att komma fram till Pensionsmyndigheten per telefon. I december 2019 riktade JO allvarlig kritik mot Pensionsmyndigheten för de brister i tillgänglighet och service som detta innebär (dnr 3555-2019). Efter beslutet har liknande anmälningar fortsatt att komma in till JO. Det var också bakgrunden till att JO i mars 2021 valde att återigen, i detta och i ytterligare ett ärende (dnr 568-2021), utreda frågan.

Av Pensionsmyndighetens remissvar framgår det att myndigheten under en längre tid inte har kunnat besvara alla inkommande samtal samt att det är många samtal som har kopplats bort och inte ens kommit fram till myndighetens telefonisystem för kundservice. I januari 2021 var det en så pass stor andel som 76 procent av de inkommande samtalen som kopplades bort. Pensionsmyndigheten får både i detta ärende och i det andra ärende som JO valde att utreda (dnr 568-2021) kritik för de brister i tillgänglighet och service som svårigheterna att komma fram till myndigheten per telefon innebär.

Avslutningsvis hänvisar JO till att han i dag, i två andra ärenden (dnr 5920-2020 och dnr 6365-2020), har kritiserat Pensionsmyndigheten för långsam handläggning av ärenden om bostadstillägg. JO uttalar att en central del av de krav som ställs på god förvaltning är att en enskild som vänder sig till en myndighet får ett beslut inom en rimlig tid samt att han eller hon också kan komma i kontakt med myndigheten. Enligt JO är det mycket allvarligt att Pensionsmyndigheten uppvisar brister i båda dessa hänseenden. Det är också något som riskerar att skada allmänhetens förtroende för Pensionsmyndigheten och det är enligt JO av största vikt att myndigheten omgående kommer till rätta med dessa brister. JO uttalar att han kommer att följa utvecklingen på båda dessa områden och att han finner skäl att skicka en kopia av detta beslut till Regeringskansliet för kännedom.

Anmälan

I en anmälan till JO den 1 februari 2021 klagade AA på Pensionsmyndigheten. Hon uppgav bl.a. att hon vid flera tillfällen under de senaste två veckorna hade ringt till Pensionsmyndigheten och att hon inte vid något tillfälle kommit fram till myndigheten.

Utredning

JO begärde att Pensionsmyndigheten skulle yttra sig över anmälan samt besvara ett antal frågor.

Pensionsmyndigheten lämnade ett remissvar och uppgav bl.a. följande (fotnoter och tabeller här utelämnade):

— — —

Anmälan

JO har fått in två anmälningar rörande svårigheter att komma i kontakt med Pensionsmyndigheten per telefon.

— — —

I det andra fallet anger anmälaren att hon har ringt Pensionsmyndigheten sju-åtta gånger per dag under 14 dagar i januari 2021 och att hon då inte ens fått någon köplats.

Eftersom ingen av anmälarna säger sig ha kommit fram till Pensionsmyndigheten kan vi inte utreda de enskilda fallen mer än så. I fortsättningen av detta yttrande kommer vi därför att koncentrera oss på nuvarande situation generellt, vägen fram till i dag samt besvara de frågor som JO har ställt upp.

Utredning

Pensionsmyndighetens ambition är att bemanna vår kundservice så att vi ska kunna besvara alla inkommande samtal inom rimlig tid. Inför varje år gör vi därför en bedömning av inkommande telefonsamtal för nästkommande år. Telefoni är dock till sin natur svår att prognosticera, främst eftersom antalet samtal påverkas av flera faktorer, både interna och externa. Om vi inte kan besvara de telefonsamtal som kommer in, leder det i många fall dessutom till att de som inte kommer fram ringer igen, vilket driver upp antalet inkommande samtal ytterligare.

För att klara av att ta emot inkommande samtal krävs att vi har en träffsäker prognos på dagsbasis, en tillräcklig kapacitet att ta emot den prognosticerade mängden, kompetens att besvara alla de frågor vi får inom ramen för vårt uppdrag samt en flexibilitet att hantera stora säsongsvariationer i inflödet av samtal.

Pensionsmyndighetens mål är att 75 procent av de som ringer till oss ska få svar inom tio minuter.

Det ringer alltid flest pensionärer och pensionssparare till Pensionsmyndigheten under de första fyra månaderna varje år. Det beror till stor del på omräkningar och andra händelser i samband med årsskiftet samt att det är då vi skickar ut årsbeskedet, det så kallade orange kuvertet. Under inledningen av 2021 har det ringt väsentligt fler personer till oss än vi hade prognostiserat. Det ökade inflödet beror främst på ett ökat antal frågor kring bostadstillägg samt

inkomstpensionstillägget, som är en ny pensionsförmån från och med september 2021.

Pensionsmyndighetens telefonisystem för kundservice har en begränsning i antalet inringande personer som kan vara aktiva samtidigt i myndighetens knappval och telefonköer. Begränsningen sätts utifrån hur många samtal som Pensionsmyndigheten kan hantera givet de resurser som finns tillgängliga, det vill säga hur många medarbetare som kan ta emot samtal. När det maximala antalet är uppnått kan systemet inte placera fler inringare i kö eller låta dem göra aktiva knappval. Den som ringer till vår kundservice nekas då inträde i telefonistrukturen och ombeds försöka igen vid senare tillfälle:

"Just nu är det många som ringer till oss. Tyvärr kan vi inte ta emot ditt samtal. Var vänlig, försök igen senare "

Därefter kopplas samtalet bort.

Efter JO:s granskning under hösten 2019 har problemet med långa väntetider per telefon utvecklats enligt följande:

— — —

Den genomsnittliga kötiden har under perioden varierat mellan 8,4 minuter som lägst och 21,82 minuter som högst.

— — —

Variationen av antalet inkommande samtal mellan enskilda månader är hög. Högst belastning har Pensionsmyndigheten i början på året. Dessa månader är särskilt utmanande för oss att resurssätta utan att det menligt går ut över vår förmåga att handlägga ärenden och betala ut förmåner till pensionärer.

Under januari 2021 hade Pensionsmyndigheten totalt 213 060 inkommande samtal till vår kundservice. Av dessa var 103 746 unika inringare. Av de inkommande samtalen kom 162 200 aldrig fram till vår telefoniplattform. Vi besvarade 37 269 samtal, medan 11 000 hamnade i kön men lade på luren innan vi hann svara. Övriga var sådana som begärt så kallad call back, men som sedan inte svarade när vi ringde upp.

— — —

På Pensionsmyndighetens webbplats finns information om aktuell kötid och tillgänglighet för myndighetens kundservice.

Inkommande telefonsamtal till Pensionsmyndigheten i frågor som främst rör de förmåner vi administrerar, besvarades tidigare i första hand av våra kundservicehandläggare. Dessa har fått en grundläggande utbildning i våra förmåner. De har också fått en specialutbildning i ett eller två sakområden. Om en kundservicehandläggare får en fråga hen inte kan besvara ska hen enligt våra rutiner fråga en kollega alternativt koppla vidare samtalet till en specialist på området.

Den 1 februari 2021 genomförde Pensionsmyndigheten en omorganisation. Den tidigare enheten för kundservice har delats upp och varje förmån tar nu emot de samtal som direkt rör förmånen. Det betyder att vi har minskat den delen av vår verksamhet som är ren kundservice. I stället får samtliga ärendehandläggare nu också besvara telefonsamtal. Handläggaren kan då även hjälpa den som ringer med ett eventuellt pågående ärende. Vi menar att många frågor till kundservice kan förebyggas om de som ringer till oss direkt får hjälp med att lösa sina ärenden. Den som ringer till Pensionsmyndigheten får genom knappval styra sitt samtal så att hen direkt får tala med någon som är expert på just det aktuella området, i stället för att tala med en generalist som kanske behöver styra samtalen vidare till en expert alternativt att den enskilde måste ringa igen om nya frågeställningar uppstår.

Pensionsmyndighetens inställning

Vi beklagar att de båda anmälarna inte har kommit fram till vår kundservice när de har ringt till oss. Vi beklagar också alla andra som har ringt till oss utan att komma fram.

Pensionsmyndigheten vill ge en god och snabb service till dem som kontaktar oss. Vi ser därför allvarligt på att vi har så långa svarstider i vår kundservice och på att det är så många som kopplas bort från telefonisystemet. Vi är väl medvetna om att vi under en längre tid har brustit i tillgänglighet.

För att komma tillrätta med problemen tog Pensionsmyndigheten under 2019 i bruk en ny plattform för telefoni. Plattformen möjliggör bland annat så kallad call back. Vi arbetar dock med att ytterligare utveckla och anpassa vårt telefonisystem.

Under 2019 och 2020 har Pensionsmyndigheten rekryterat ny personal. För att hantera en ökad efterfrågan i samband med införandet av det nya inkomstpensionstillägget har ytterligare rekryteringar genomförts under vintern 2020/2021. Pensionsmyndigheten har dessutom äskat ytterligare pengar för att kunna anställa fler handläggare.

Pensionsmyndigheten har stora förhoppningar att den omorganisation som vi genomförde i februari 2021 ska lösa stora delar av problemet. Fördelen med den är att vi kan hjälpa den som ringer till oss med handläggningen av hans ärende direkt. En risk är dock att handläggningen kan bli lidande om det ringer många till oss, alternativt att telefonköerna växer om vi behöver prioritera handläggningen.

Pensionsmyndighetens handläggare utbildas kontinuerligt för att ges rätt förutsättningar att möta efterfrågan och behov i kundmötet och i handläggningen inom respektive förmån. Omfattande utbildningar har genomförts under februari och mars 2021 för att fler handläggare ska kunna möta dem som ringer till oss i telefon.

Pensionsmyndigheten har även påbörjat ett samarbete med Statens tjänstepensionsverk, SPV, för att hantera en väntad tillfällig ökning topp av inkommande telefonsamtal under augusti-oktober 2021.

Pensionsmyndigheten har märkt en positiv effekt av vår omorganisation på så sätt att vi har kunnat besvara fler samtal än tidigare år: Kapaciteten har till exempel ökat med 12 procent under februari 2021 och med 29 procent under mars 2021 jämfört med samma period 2020. Tyvärr har antalet personer som har ringt till oss också ökat, vilket har gjort att vi procentuellt inte besvarar fler samtal i dag än tidigare år.

Pensionsmyndighetens webbplats

På Pensionsmyndighetens webbplats finns information om aktuell kötid för vår kundservice. Det pågår också ett arbete med att förbättra kommunikationen kring hur pensionärer och pensionssparare kan kontakta oss. Vi arbetar också med att utöka möjligheterna till självbetjäning på vår webbplats. Pensionsmyndigheten försöker i möjligaste mån att styra över informations- och kunskapsinhämtande för pensionärer och pensionssparare till våra webbkanaler.

I maj 2021 lanserade Pensionsmyndigheten en chattbott på vår webbplats. Chattbotten ska dygnet runt kunna svara på generella frågor kring bostadstillägg och inkomstpensionstillägget. Den hjälper också till att hitta relevant information på webbplatsen.

Sammanfattning

Pensionsmyndigheten har vidtagit ett antal åtgärder för att komma tillrätta med våra långa svarstider i vår kundservice. Vi har dock ännu inte nått dit vi vill. De största orsakerna till att vi inte lyckas nå våra mål menar vi främst är att vi är

underbemannade och att vi i stor utsträckning behöver prioritera handläggning av ärenden.

Pensionsmyndigheten tar dock frågan på största allvar och fortsätter att utbilda vår personal samt utveckla våra tekniska system och digitala hjälpmedel. Pensionsmyndigheten har också en förhoppning om att regeringen skjuter till extra resurser så att vi kan rekrytera mer personal.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Rättslig reglering

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 7 § första stycket FL ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Tillgänglighet och service inom Pensionsmyndigheten

JO har under de senaste åren tagit emot flera anmälningar där enskilda har klagat på att det har varit svårt att komma fram till Pensionsmyndigheten per telefon och att det – i de fall det över huvud taget gått att komma fram – har varit långa väntetider. Det gav mig anledning att i ett beslut den 19 december 2019 (dnr 3555-2019) rikta allvarlig kritik mot myndigheten för de brister i tillgänglighet och service som de långa väntetiderna innebär.

Efter mitt beslut den 19 december 2019 har det fortsatt att komma in liknande anmälningar till JO. Det var också bakgrunden till att jag i mars 2021 valde att återigen, i detta och i ytterligare ett ärende (dnr 568-2021), utreda frågan och låta Pensionsmyndigheten göra generella uttalanden.

Pensionsmyndigheten har i sitt remissvar uppgett att myndighetens mål är att 75 procent av de som ringer till myndigheten ska få svar inom tio minuter. I remissvaret har myndigheten också lämnat en redogörelse för hur problemet med långa väntetider vid telefonsamtal utvecklats sedan sommaren 2019.

Av Pensionsmyndighetens redogörelse framgår att myndigheten under en längre tid inte kunnat besvara alla samtal från de som ringer till myndigheten. Det är många samtal som har kopplats bort och inte kommit fram till myndighetens telefonisystem för kundservice. Pensionsmyndigheten har som förklaring till detta uppgett att telefonisystemet har en begränsning i antalet inringande personer som samtidigt kan vara aktiva i myndighetens knappval och telefonköer. Begränsningen sätts utifrån hur många samtal som kan hanteras med de resurser som finns tillgängliga, dvs. hur många samtal medarbetarna kan

ta emot. När begränsningen är nådd får de som ringer in till myndigheten information om att samtalet inte kan tas emot. Samtalet kopplas därefter bort.

Av remissvaret framgår att Pensionsmyndigheten under januari 2021, dvs. den månad som AA:s anmälan avser, hade totalt 213 060 inkommande samtal till kundservice. Av dessa samtal var det endast 50 860 samtal som kom fram till myndighetens telefonsystem. Resterande 162 200 samtal, dvs. 76 procent av samtalen, kom aldrig fram utan kopplades bort.

En förutsättning för att en myndighet ska kunna uppfylla sin serviceskyldighet enligt 6 § FL är att den i enlighet med 7 § FL görs tillgänglig för allmänheten och att det rent faktiskt går att nå myndigheten. Det som Pensionsmyndigheten uppgett som förklaring till att många samtal kopplas bort, bl.a. tekniska begränsningar i telefonsystemet och resursbrister, må vara bidragande orsaker till att myndigheten inte förmått uppfylla de förvaltningsrättsliga krav som det här är fråga om. I ett rättssäkerhetsperspektiv kan dessa omständigheter emellertid inte tjäna som förmildrande omständigheter vid den rättsliga granskning som jag har till uppgift att utföra.

Pensionsmyndighetens problem med bristande tillgänglighet och service har nu funnits under en längre tid, och för det har myndighetsledningen ett stort ansvar. Vid bedömningen av vad som ska krävas av en myndighet i det här avseendet bör vikt läggas vid FL:s primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut. I propositionen till FL uttalades att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.). Enligt min mening är de förklaringar som Pensionsmyndigheten lämnat inte godtagbara och myndigheten förtjänar kritik för den brist i tillgänglighet och service som svårigheterna att komma fram till myndigheten per telefon innebär.

Med anledning av detta vill jag också göra följande förtydliganden. När en så pass stor andel som 76 procent av samtalen i januari 2021 inte ens kom fram till Pensionsmyndighetens telefonsystem utan i stället kopplades bort, är det för frågan om huruvida myndigheten uppfyller kraven på tillgänglighet och service av mindre betydelse att 65 procent av de besvarade samtalen besvarades inom tio minuter. Detsamma gäller uppgiften om att den genomsnittliga kötiden i januari 2021 uppgick till 20,8 minuter, eftersom den uppgiften endast beaktar den i sammanhanget förhållandevis begränsade andel samtal som kom fram till myndighetens telefonkö.

Pensionsmyndigheten har i sitt remissvar uppgett att myndigheten är medveten om att den under en längre tid har brustit i tillgänglighet. Myndigheten har också redogjort för ett antal åtgärder som vidtagits för att komma tillrätta med problemet. Det framgår att det bl.a. har anställts nya handläggare och att myndigheten har fått en ny plattform för telefoni. I februari 2021 genomfördes

det också en omorganisation som bl.a. innebär att samtal i större utsträckning ska besvaras direkt av handläggare inom respektive förmånsslag.

När det gäller frågan om vilken effekt de vidtagna åtgärderna har haft framgår det av remissvaret att Pensionsmyndighetens kapacitet att ta emot samtal ökade under 2021 jämfört med 2020. Antalet samtal till myndigheten ökade dock också, med följderna att myndigheten procentuellt sett inte besvarade fler samtal än tidigare år. Det är bekymmersamt och ger mig skäl att ifrågasätta om de vidtagna åtgärderna varit tillräckliga. Det är åtminstone tydligt att Pensionsmyndigheten har ett stort arbete framför sig om myndigheten ska nå det uppsatta målet om att 75 procent av de som ringer till myndigheten ska få ett svar inom tio minuter (jfr Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2021, s. 62).

Avslutningsvis har Pensionsmyndigheten förklarat att en risk med den genomförda omorganisationen är att handläggningen av de enskilda förmånsslagen kan bli lidande om handläggarna får ta emot många samtal. På samma sätt riskerar väntetiderna per telefon att bli långa, om handläggarna i stället prioriterar handläggningen. Jag vill med anledning av detta framhålla att ett intresse naturligtvis inte får tas till vara på bekostnad av ett annat intresse. Det är Pensionsmyndighetens uppgift att vidta åtgärder och se till att det finns en beredskap både för att ta emot samtal och för att handlägga ärenden inom en rimlig tid.

Avslutning

Jag har i dag i ytterligare ett ärende (dnr 568-2021) kritiserat Pensionsmyndigheten för bristande tillgänglighet och service. Jag har också i två ärenden (dnr 5920-2020 och dnr 6365-2020) kritiserat Pensionsmyndigheten för bl.a. långsam handläggning av ärenden om bostadstillägg.

Att en enskild som vänder sig till en myndighet får ett beslut inom en rimlig tid och att han eller hon också kan komma i kontakt med myndigheten är en central del i de krav som ställs på god förvaltning. Det är naturligtvis mycket allvarligt att Pensionsmyndigheten uppvisar brister i båda dessa hänseenden. Det är också något som riskerar att skada allmänhetens förtroende för Pensionsmyndigheten och det är därför av största vikt att myndigheten omgående kommer till rätta med dessa brister. Jag kommer att följa utvecklingen på båda dessa områden och finner också skäl att skicka en kopia av detta beslut till Regeringskansliet för kännedom.

Ärendet avslutas.