

Försäkringskassan kritiseras för fortsatt långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning och för att inte ha underrättat om väsentlig försening. Även uttalanden om tillämpningen av 11 och 12 §§ förvaltningslagen

Beslutet i korthet: Försäkringskassan handlade ett ärende om merkostnadsersättning under nästan 14 månader. Det finns inget som tyder på att myndigheten under handläggningen underrättade den enskilde om väsentlig försening. Försäkringskassan får kritik för den långa handläggningstiden och för att inte ha underrättat om väsentlig försening.

JO uttalar att det är mycket bekymmersamt att Försäkringskassan under flera år har haft stora problem med långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning. Trots att utvecklingen numera går åt rätt håll ser JO allvarligt på att enskilda under en längre tid har fått bära konsekvenserna av myndighetens prioriteringar och oförmåga att tillräckligt snabbt hitta verkningfulla åtgärder.

I beslutet gör JO även vissa uttalanden om tillämpningen av 11 och 12 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL. Uttalandena rör förhållandet mellan bestämmelserna, hur underrättelseskyldigheten i 11 § FL förhåller sig till serviceskyldigheten i 6 § FL och vid vilken tidpunkt en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas när förseningen beror på myndighetens arbetssituation.

Anmälan

I en anmälan till JO den 19 augusti 2021 klagade AA på Försäkringskassan och uppgav bl.a. att hon dittills hade väntat 14 månader på att få ett beslut om merkostnadsersättning. Vid tidpunkten för ansökan beräknade Försäkringskassan handläggningstiden i ärenden om merkostnadsersättning till mellan 7 och 9 månader. Den beräknade handläggningstiden förlängdes därefter till 12 månader utan att hon informerades om det. Myndigheten har inte kunnat ge något besked om när hennes ärende kan komma att avgöras.

Utredning

JO hämtade in handlingar från Försäkringskassan och begärde därefter att myndigheten skulle yttra sig över anmälan. Försäkringskassan uppmanades

även att redogöra för hur handläggningstiderna i ärenden om merkostnadsersättning har utvecklats sedan JO:s beslut den 21 januari 2020 (dnr 5973-2019 och 6129-2019) samt att besvara ett antal frågor.

Försäkringskassan redogjorde för handläggningen i AA:s ärende och anförde därefter bl.a. följande i sitt remissvar den 13 december 2021.

Försäkringskassans slutsatser

Generellt om handläggningstiderna för merkostnadsersättning (MEK)

I Försäkringskassans handlingsplan som togs fram under hösten 2019 bedömdes handläggningstiderna kunna nå en normal nivå inom två år, vilket var den plan som presenterades i remissyttrandena dnr 5973-2019 och dnr 6129-2019. Försäkringskassan har sedan dess reviderat tidpunkten för måluppfyllelse enligt handlingsplanen. Den 15 februari 2021 redovisade Försäkringskassan en reviderad handlingsplan (FK 2021/000685) som svar på regeringsuppdraget att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna för MEK. Försäkringskassans målsättning i denna reviderade handlingsplan är att ärendebalansen ska vara avarbetad senast under 2023 och att handläggningstiden för nya ansökningar som inkommer därefter ska vara i snitt 90 dagar. Försäkringskassan har löpande återrapporerat status till regeringen och vid den senaste återrapporten, den 18 oktober 2021 (FK2021/009598), har tidpunkten för måluppfyllelse om 90 dagars handläggningstid tidigarelags till tredje kvartalet 2022.

Sedan februari 2020 fram till november 2021 har den genomsnittliga handläggningstiden för avslutade ärenden i MEK ökat med cirka 100 dagar. I oktober 2021 var den genomsnittliga handläggningstiden för ett avslutat MEK-ärende 356 dagar, jämfört med 255 dagar i februari 2020. Ökningen beror på att det främst är ärenden med lång kötid som har avslutats under den aktuella perioden, eftersom myndigheten fokuserat på att avarbeta sin stora ärendebalans. När ärenden med lång kötid avarbetas leder det av naturliga skäl till att den genomsnittliga handläggningstiden för avslutade ärenden blir lång. Under avarbetningsperioden kommer därför handläggningstiderna att vara fortsatt långa.

För att uppnå målsättningen att minska ärendebalansen och sänka handläggningstiderna för nya MEK-ärenden till i snitt 90 dagar har Försäkringskassan kontinuerligt sedan 2019 genomfört åtgärder inom fyra huvudsakliga fokusområden. Åtgärderna avser att rekrytera och utbilda nya medarbetare, maximera tillgänglig tid för handläggning, kontinuerligt utveckla produktiviteten och rättssäkerheten samt att minska antalet ogrundade ansökningar där den försäkrade inte uppfyller kriterierna för att beviljas ersättning. Fokusområdena har varit de samma sedan 2019.

Till följd av genomförda åtgärder och ett lägre inflöde av nya ärenden har antalet ärenden i kö minskat snabbare under 2021 än prognostiserat. Försäkringskassans nuvarande bedömning är därför att handläggningstiderna kommer att börja minska inom kort men att de likväl kommer att vara långa till dess att befintlig balans av ärenden är avarbetad, vilket i nuläget bedöms inträffa under tredje kvartalet 2022. Försäkringskassan kommer att fortsätta med de insatser som påbörjats fram till dess att målet för ärendebalansen och handläggningstiderna har uppnåtts, med undantag för rekrytering av nya medarbetare. Den extra finansiering som Försäkringskassan fått för perioden 2021-2023 minskar under 2022 och sedan ytterligare 2023 vilket innebär att fortsatt rekrytering inte är aktuell för kommande år. Bemanningen kommer tvärtom att minska från och med 2022.

Till följd av de långa handläggningstiderna i MEK har Försäkringskassan publicerat information på sin hemsida FK.se om att ett ärende för närvarande har en genomsnittlig handläggningstid på upp till tolv månader. Ett ärende i MEK får därför, med hänsyn till rådande omständigheter, anses väsentligt försenat enligt 11 § förvaltningslagen först när tolv månader har passerat. På grund av det stora antalet ansökningar i förhållande till tillgänglig handläggningsskapacitet har det inte varit möjligt att söka ut nyinkomna ärenden för att informera om den förväntade handläggningstiden individuellt. Försäkringskassan har istället lagt sina tillgängliga resurser på att utreda de ärenden som har längst handläggningstid, för att på så vis successivt minska ärendebalansen och handläggningstiderna. Rådande rutin för handläggning innebär att utredarna tilldelas det äldsta ärendet som står näst på tur i myndighetens ärendehanteringssystem. När ett ärende är aktuellt för handläggning tar utredaren kontakt med den enskilde för att bland annat lämna aktuell information rörande handläggningstiden i det enskilda ärendet. Enskilda som kontaktar Försäkringskassan under handläggningstiden ska få så utförlig information som möjligt rörande planeringen i deras ärende samt att det går att begära avgörande inom fyra veckor i ett ärende där handläggningstiden överstiger sex månader, enligt 12 § förvaltningslagen.

Den aktuella anmälan

I AA:s ärende tog det cirka 14 månader innan ett beslut meddelades. Även om det finns förklaringar till den långa väntetiden är det givetvis otillfredsställande och beklagligt att det dröjt så länge innan AA fått sin sak prövad.

Försäkringskassan menar att det självklart är önskvärt att enskilda får en personlig kontakt tidigt i sitt ärende. Givet den befintliga ärendebalansen har Försäkringskassan dock valt att prioritera tillgänglig tid till konkret handläggning av ärendena för att reducera väntetiderna. Av dokumentationen efter samtalet som AA haft med kundtjänst framgår inte om Försäkringskassan vid den tidpunkten informerat om den förväntade handläggningstiden av hennes ärende eller om möjligheten till så kallad dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen.

Försäkringskassan ber om ursäkt för de brister som förekommit i ärendet och de olägenheter som den fördröjda handläggningen inneburit för AA.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Bedömning

Handläggningstiden i ärenden om merkostnadsersättning

Enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att ärenden handläggs på ett sätt som innebär att de blir tillräckligt utredda, att parternas intressen tillgodoses på ett rimligt sätt, att sakligt korrekta avgöranden alltid eftersträvas och att besluten är motiverade. För att enskildas rätt ska tas till vara krävs också att ärendena regelmässigt avgörs utan oskäligen fördröjning (se prop. 2016/17:180 s. 106). En i sammanhanget närmast självklar utgångspunkt är att en myndighet inte själv kan välja vilka av dessa krav som den vid varje tidpunkt anser sig kunna uppfylla eller i vilken grad myndigheten i varje enskilt fall anser sig behöva leva upp till kraven. Det vilar således ett stort ansvar på myndigheterna att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att de förvaltningsrättsliga kraven uppfylls (se JO 2022/23 s. 351).

Om beslutet i ett ärende har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen. Det gäller t.ex. när den enskilde är beroende av ett beslut om ekonomiskt stöd från det allmänna för sin försörjning. Att behöva vänta lång tid på ett myndighetsbeslut som gäller en sådan fråga kan skapa både otrygghet och personligt lidande för den enskilde. (Se bet. KU 1985/86:21 s. 9–10 samt prop. 2016/17:180 s. 20 f. och 107 f.)

Merkostnadsersättning är en sådan ersättning som kan vara av stor betydelse för den enskildes ekonomi. Det är därför mycket bekymmersamt att Försäkringskassan under flera år haft stora problem med långa handläggningstider i denna ärendetyp. Den 21 februari 2020 riktade jag i två beslut kritik mot myndigheten för långsam handläggning i ärenden om merkostnadsersättning där handläggningstiden hade uppgått till nio respektive tio månader (dnr 5973-2019 och 6129-2019).

Efter mina beslut den 21 februari 2020 har det fortsatt att komma in anmälningar till JO där enskilda har klagat på långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning. Det var också bakgrunden till att jag valde att återigen, inom ramen för detta ärende, utreda frågan och låta Försäkringskassan göra generella uttalanden.

Även om Försäkringskassan har vidtagit ett flertal åtgärder för att korta ned handläggningstiderna kan jag konstatera att de problem som uppmärksammades i de tidigare besluten har kvarstått under lång tid. I den handlingsplan som togs fram under hösten 2019 och redovisades i mina tidigare ärenden bedömdes handläggningstiderna kunna nå en normal nivå senast under 2021. Vid tidpunkten för remissvaret i detta ärende, i december 2021, bedömde Försäkringskassan i stället att den befintliga balansen skulle vara avarbetad först under tredje kvartalet 2022. Prognosen hade således försämrats sedan hösten 2019. Vid min inspektion av Försäkringskassan i november 2022 framkom att balansen då ännu inte var avarbetad och myndigheten bedömde att målet skulle nås det första kvartalet 2023. Jag konstaterade att problemen med långa handläggningstider hade kvarstått under nästan fyra års tid, vilket är allvarligt, och uppgav att jag skulle fortsätta att följa utvecklingen på området (se JO:s protokoll den 2 februari 2023, dnr 8033-2022).

Av Försäkringskassans senaste återrapportering till regeringen¹ den 6 februari 2023 framgår bl.a. att de ärenden som avslutades i december 2022 hade en

¹ Svar på regeringsuppdrag, Rapport – Återrapporteringskrav omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning, dnr FK 2023/000896.

något längre genomsnittlig handläggningstid än vad myndigheten bedömde var rimligt.

Jag kan konstatera att utvecklingen går åt rätt håll men att Försäkringskassan fortfarande inte fullt ut kommit till rätta med de långa handläggningstiderna i ärenden om merkostnadsersättning. Enskilda har under en längre tid fått bära konsekvenserna av myndighetens prioriteringar och oförmåga att tillräckligt snabbt hitta verkningfulla åtgärder, vilket jag ser allvarligt på.

Åtgärder om handläggningen försenas

Av 11 § FL framgår att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten också redovisa anledningen till förseningen.

I 12 § FL finns regler om s.k. dröjsmålstalan. Av första stycket framgår att om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

I det här ärendet aktualiseras flera frågor som berör förvaltningslagens bestämmelser om åtgärder vid långsam handläggning. Jag kommer därför att göra vissa generella uttalanden om framför allt tillämpningen av 11 § FL. Jag har även gjort uttalanden om tillämpningen av 11 och 12 §§ FL i två andra beslut i dag (dnr 4900-2022 samt 7262-2022 och 7266-2022).

Hur förhåller sig 11 och 12 §§ FL till varandra?

Bestämmelserna har kommit till för att stärka enskildas rätt till en snabb och effektiv prövning av sina ärenden. Genom 11 § FL är myndigheten skyldig att på eget initiativ underrätta den enskilde om en väsentlig försening och orsakerna till denna i det enskilda ärendet. Bestämmelsen i 12 § FL förutsätter i stället att den enskilde tar initiativet och ger honom eller henne möjlighet att agera för att få till stånd ett beslut i ärendet.

En begäran enligt 12 § FL får göras tidigast efter sex månader från det att ärendet inleddes. Bestämmelsen innehåller alltså en fast tidsgräns (spärrtid) för när den enskilde kan agera och begära att ärendet avgörs (se JO:s beslut denna dag, dnr 4900-2022). I 11 § FL är tidsgränsen i stället flytande, vilket innebär att myndigheten i varje enskilt fall måste bedöma vid vilken tidpunkt den ska agera genom att underrätta den enskilde om en väsentlig försening.

Möjligheten till dröjsmålstalan förutsätter inte att myndigheten först har lämnat en underrättelse enligt 11 § FL om väsentlig försening, och inte heller att en sådan borde ha lämnats. För tillämpningen av 12 § FL är det oväsentligt vad ärendet handlar om, och vad orsaken är till att det handlagts under minst sex månader utan att ha avgjorts. Information om hur handläggningen fortlöper kan

dock ha betydelse för om den enskilde väljer att begära att myndigheten avgör ärendet. I vissa situationer kan det även vara lämpligt att myndigheten informerar om innehållet i 12 § FL i samband med att den lämnar en underrättelse om väsentlig försening.

Hur förhåller sig underrättelseskyldigheten till serviceskyldigheten?

Enligt 6 § FL ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla samt utan onödigt dröjsmål lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen.

Regleringen i 11 § FL kompletterar den allmänna bestämmelsen om myndigheternas serviceskyldighet enligt 6 § FL. Det förekommer att myndigheter vidtar olika åtgärder för att försöka upplysa allmänheten om den tid som ett slutligt avgörande normalt kan förväntas ta för vissa ärendetyper. Sådana upplysningar kan ses som preciseringar av det allmänna skyndsamhetskravet i 9 § FL som gäller all handläggning. Myndigheterna kan då ange t.ex. det lagkrav som i förekommande fall gäller för en viss ärendetyp eller redovisa de serviceåtaganden som myndigheten gjort. När myndigheterna har möjlighet att göra rimliga uppskattningar om sina handläggningstider framstår det som lämpligt att de också offentliggör sådan generell information, t.ex. på sin webbplats. (Se prop. 2016/17:180 s. 110 och 296.)

Utifrån serviceskyldigheten kan myndigheten lämna generell information om sin handläggning av ärenden och den förväntade handläggningstiden i vissa ärendetyper. Det kan ske vid vilken tidpunkt som helst och utan att det har någon direkt koppling till ett visst ärende. Det är också fråga om service från myndighetens sida när den ger allmänna svar på enskildas frågor om bl.a. handläggningstider. Information som lämnas utifrån serviceskyldigheten kan däremot inte ersätta en underrättelse om väsentlig försening, när det ställs krav på det enligt 11 § FL.

I 11 § FL ställs det högre krav på myndigheten än när den agerar utifrån sin serviceskyldighet enligt 6 § FL. För att uppfylla de krav som ställs i bestämmelsen måste underrättelsen avse ett individuellt ärende, lämnas individuellt och på myndighetens initiativ. Det innebär exempelvis att det inte är tillräckligt att lämna generell information på myndighetens webbplats och normalt sett inte heller att informera om väsentlig försening först med anledning av att en enskild tagit kontakt med myndigheten. Information enligt 11 § FL ska också förklara vad förseningen i det enskilda fallet beror på.

Vid vilken tidpunkt ska en underrättelse om väsentlig försening lämnas?

Jag har tidigare uttalat att en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas när det kan bedömas att den faktiska handläggningstiden kommer att markant överstiga den förväntade handläggningstiden och detta främst beror på att myndighetens handläggning varit passiv en längre period (jfr JO:s beslut den 27 oktober 2020, dnr 221-2019).

I förarbetena till förvaltningslagen anges att tillämpningsområdet för 11 § FL bör begränsas till att avse helt klara fall. Om myndigheten har angett en normaltid för ärendetypen 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 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 lämnat in en mycket bristfällig ansökan. I viss utsträckning 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. (Se prop. 2016/17:180 s. 111.)

Frågan om när en underrättelse ska lämnas måste, enligt min mening, bedömas utifrån det allmänna krav på snabb handläggning som finns i 9 § FL. Även syftet med 11 § FL – att hålla den enskilde informerad om hur handläggningen fortskrider – behöver beaktas. Enligt min erfarenhet är det inte ovanligt att myndigheter uppger att försenad handläggning beror på arbetsanhopning som t.ex. uppkommit på grund av resursbrist eller förändringar i regelverk. Min uppfattning är att omständigheter som är hänförliga till myndighetens arbetsituation som huvudregel inte bör påverka tidpunkten för när en underrättelse ska lämnas. Tvärtom måste en myndighet som har problem med långa handläggningstider lämna tydlig information om det till enskilda. Jag anser att en myndighet måste underrätta den enskilde så snart den bedömer att handläggningstiden kommer att bli markant längre än vad som är rimligt och godtagbart.

Försäkringskassan uppger i sitt remissvar att ett ärende om merkostnadsersättning vid tidpunkten för svaret hade en genomsnittlig handläggningstid på upp till tolv månader, och att avgörandet i ett sådant ärende därför inte kunde anses väsentligt försenat enligt 11 § FL förrän tolv månader passerat. Det var alltså först därefter som myndigheten ansåg sig skyldig att underrätta om en försening. Försäkringskassan har dock uppgett att myndighetens målsättning är att handläggningstiden för ansökningar om merkostnadsersättning ska uppgå till i genomsnitt 90 dagar. Jag uppfattar det därmed som att myndigheten anser att 90 dagar är en rimlig och godtagbar handläggningstid för ärendetypen. Det betyder i så fall att en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas senast vid den tidpunkt då myndigheten bedömer att en handläggningstid på 90 dagar kommer att markant överskridas.

Handläggningen i AA:s ärende

Av utredningen i ärendet framgår att AA:s ansökan om merkostnadsersättning kom in till Försäkringskassan den 23 juli 2020. Det har inte framkommit något som tyder på att ärendet skulle ha varit särskilt komplicerat eller krävt några omfattande utredningsåtgärder. Det var dock först efter att AA den 19 augusti

2021 begärde att Försäkringskassan skulle besluta i ärendet som myndigheten påbörjade handläggningen. Beslut fattades den 15 september 2021, och den totala handläggningstiden i ärendet uppgick därmed till nästan 14 månader. Det är naturligtvis helt oacceptabelt att ett ärende blir liggande utan åtgärd i över ett år. Det finns heller inget i utredningen som tyder på att Försäkringskassan någon gång under handläggningen underrättade AA om den väsentliga förseningen.

Försäkringskassan förtjänar kritik för bristerna i handläggningen.

Övrigt

Det som i övrigt framkommit i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Thomas Norling

Ärendet har föredragits av Sara Uhrbom. Byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.