

Pensionsmyndigheten kritiseras för att på flera sätt ha brustit i sin serviceskyldighet i ett ärende om bostadstillägg

Beslutet i korthet: En kvinna skrev till Pensionsmyndigheten och ställde en fråga som rörde bostadstillägg. Det tog sedan sammanlagt nästan fem månader innan myndigheten hade lämnat ett tydligt svar på kvinnans fråga. JO anser att svarstiderna inte varit förenliga med kravet i 6 § förvaltningslagen (2017:900) på att hjälp ska ges utan onödigt dröjsmål. Det uppstod dessutom ett missförstånd mellan Pensionsmyndigheten och kvinnan. När så sker är det enligt JO viktigt att myndigheten snabbt agerar för att korrigera tidigare lämnad information.

Därutöver var de svar som Pensionsmyndigheten lämnade undermåligt utformade, bl.a. saknade de uppgift om namn och kontaktuppgifter till den handläggare som skrivit breven. JO uttalar att det i många fall kan vara lämpligt att ange sådana uppgifter i ett brevsvår, eftersom det gör det enklare och smidigare för den enskilde att ställa följdfrågor. Om flera brev skickas till den enskilde kan denne även ha ett intresse av att veta om breven skrivits av samma eller olika handläggare.

Det framgår vidare att kvinnan uppmanades att kontakta Pensionsmyndigheten per telefon. JO anser att en myndighet behöver vara lyhörd för vilken kontaktväg den enskilde föredrar och som utgångspunkt lämna svar genom samma kontaktväg som den enskilde använt. I det aktuella fallet var det direkt olämpligt att uppmana kvinnan att ringa Pensionsmyndigheten i stället för att svara skriftligen, dels för att det var känt att hon hade nedsatt hörsel, dels för att myndigheten med stor sannolikhet hade problem med tillgängligheten i telefon vid tidpunkten för kvinnans kontakter.

JO konstaterar att Pensionsmyndigheten genom sin hantering av kvinnans ärende har brustit i sin serviceskyldighet på flera sätt och förtjänar kritik för det.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 31 oktober 2022 klagade AA på Pensionsmyndigheten och förde fram bl.a. följande. Hans mamma BB skrev till myndigheten den 29 maj 2022 och frågade hur ett hemvårdsbidrag under växelvist vårdboende skulle påverka hennes bostadstillägg. Hon fick svar först efter en månad och då av en okunnig handläggare som trodde att bidraget var en kostnad. Handläggaren satte inte heller ut sitt namn i svarsbrevet. Både AA och BB skrev därefter till Pensionsmyndigheten på nytt utan att få svar. BB är

hörselskadad och kan inte prata med myndigheten på telefon. Det inträffade har medfört att BB inte har kunnat bedöma hur hennes ekonomi kommer att påverkas av ett hemvårdsbidrag och hon har därför inte kunnat inleda växelvist vårdboende.

Till anmälan fogade AA ett brevsvaret som Pensionsmyndigheten hade skickat till BB den 30 juni 2022. I svaret angavs bl.a. att det var bättre om BB ringde till myndigheten om hon hade fler frågor.

Utredning

JO hämtade in handlingar i BB:s ärende. Därefter begärde JO att Pensionsmyndigheten skulle yttra sig över det som förts fram i anmälan. Myndighetens bedömning skulle utgå ifrån myndighetens serviceskyldighet och särskilt beröra handläggningstiden, utformningen av de svar som skickats samt uppmaningen att kontakta myndigheten per telefon.

I sitt remissvar den 6 februari 2023 redogjorde Pensionsmyndigheten för hur breven från AA och BB hade hanterats och anförde därefter följande.

Pensionsmyndighetens inställning

Pensionsmyndigheten handlägger sedan 2021 bostadstillägg enligt arbetsmetoden *Agera direkt*. Det nya arbetssättet har fokus på fler samtal med pensionärer i syfte att skapa mervärde och säkerställa att pensionärer får den information de behöver för att kunna lämna rätt uppgifter vid ansökan respektive ändring samt att de ska förstå på vilka grunder beslut fattas och därigenom uppfylla sin anmälningskyldighet.

Pensionsmyndigheten har dock inte som rutin att uppmana enskilda att ta kontakt med oss via telefon istället för per brev. Vår arbetsmetod uppmuntrar handläggare att använda den kontaktväg som bäst lämpar sig utifrån den enskildes behov och det enskilda ärendet.

Svarstiden för frågor via e-post är generellt en till tio dagar och per telefon hanteras frågor vanligen samma dag som de inkommer. Fritextbrev som inkommer till myndigheten och saknar koppling till ett pågående ärende fördelas till ärendekön *Allmänt*. Denna kö hanteras dagligen men töms ej varje dag. Den exakta kötiden för dessa ärenden varierar. BB:s brev har väntat i ärendekön *Allmänt* som mest i fyra veckor och handläggaren har i dessa fall hanterat ärendena inom en till två dagar från att de plockats upp för handläggning. Även AA:s brev har väntat på handläggning i cirka fyra veckor.

Vid brev i fritext från enskilda finns det inte några färdiga mallar på hur handläggaren ska formulera sitt svar. Handläggaren behöver själv göra bedömningen om hur han eller hon ska besvara den enskilde, dock med utgångspunkt i riktlinjen gällande kommunikation *Att skriva inom Pensionsmyndigheten (VER 2010-201)*. Handläggare uppmuntras att lämna sitt namn och sina kontaktuppgifter för att enskilda på eget initiativ ska kunna kontakta oss och få svar på sina frågor. En bedömning av om namn på handläggaren ska finnas med eller inte får göras av handläggaren i det enskilda ärendet efter de förutsättningar som finns.

Handläggaren som har svarat BB har sannolikt försökt styra henne till den kontaktkanal som det gått snabbast att få svar i. Syftet verkar också ha varit att enkelt kunna besvara eventuella följdfrågor. I många situationer är dock inte telefon den bäst lämpade kontaktkanalen. Pensionsmyndigheten anser att det inte är acceptabelt att vi har uppmanat BB att ringa in till myndigheten istället för att

skriva till oss. Särskilt inte med tanke på att hon uppgett att hon har nedsatt hörsel. Personer med funktionsnedsättningar ska självklart få en likvärdig service som personer utan funktionsnedsättningar i sina kontakter med Pensionsmyndigheten. Med hänsyn till att BB fått felaktig information från Pensionsmyndigheten per brev är det vidare lämpligt att lämna korrekt information genom samma kanal. Detta hade kunnat ske redan den 18 juli 2022, det vill säga när Pensionsmyndigheten upplystes om missuppfattningen angående hemvårdsbidragets innebörd. Pensionsmyndigheten har också haft tillgång till BB:s kontaktuppgifter och vi hade därför på eget initiativ kunnat ringa henne för det fall en telefonkontakt bedömdes vara nödvändig. Vi har med anledning av ovanstående brustit i vår serviceskyldighet gentemot BB.

Det är oacceptabelt att BB:s möjlighet att fatta ett välgrundat beslut kring sin växelvård har fördröjts av Pensionsmyndighetens handläggning. Pensionsmyndigheten bedömer att fördröjningen främst berott på utformningen av myndighetens brevsvår och inte på myndighetens generella handläggningstider för frågor från allmänheten. Pensionsmyndigheten anser att vår totala handläggningstid i förhållande till BB:s frågeställning har varit oskäligt lång.

I anmälan till JO skriver AA att BB ännu inte har fått svar på sin fråga gällande hemvårdsbidrag. Svar skickades dock från Pensionsmyndigheten den 24 oktober 2022 och hade troligtvis inte nått BB innan anmälan kom in till JO.

Slutligen vill vi beklaga det inträffade. Vi kommer fortsätta att utveckla vårt bemötande för att identifiera den enskildes behov och tillmötesgå det i varje situation. Berörda befattningshavare har getts möjlighet att lämna synpunkter på detta yttrande och återkoppling har skickats till berörd handläggares gruppchef.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Omständigheterna i ärendet

Av utredningen framgår att BB i slutet av maj 2022 skickade ett brev till Pensionsmyndigheten där hon bl.a. frågade hur ett hemvårdsbidrag skulle komma att påverka storleken på hennes bostadstillägg. Längst ner i brevet lämnade BB uppgift om sitt telefonnummer och angav samtidigt att hon hör extremt dåligt.

Pensionsmyndigheten svarade på brevet knappt en månad senare, den 30 juni 2022. Av svaret framgick att BB inte fick räkna med hemvårdsbidraget i sin bostadskostnad. Myndigheten skrev även att om BB hade fler frågor var det bättre att hon ringde än att hon skickade e-post eller brev. BB uppmanades också att inte besvara Pensionsmyndighetens brev.

Några veckor därefter, i mitten av juli 2022, skickade BB ett nytt brev till Pensionsmyndigheten. Hon skrev att det måste ha blivit ett missförstånd eftersom hemvårdsbidrag inte är en kostnad, utan ett bidrag, och frågade återigen hur ett hemvårdsbidrag skulle komma att påverka hennes bostadstillägg. BB uppgav även att hon inte kunde ringa myndigheten eftersom hon inte har Bank-id.

Pensionsmyndigheten svarade BB att det var bättre om hon kontaktade myndigheten per telefon eftersom det kunde bli följdfrågor. Hon informerades även om att hon inte behöver ha Bank-id för att ringa myndigheten.

I september 2022 skrev AA till Pensionsmyndigheten och ville få svar på hur ett hemvårdsbidrag skulle påverka mammans bostadstillägg.

Pensionsmyndigheten besvarade hans fråga drygt en månad senare. I svaret bad Pensionsmyndigheten om ursäkt för det tidigare missförståndet och informerade om att ett hemvårdsbidrag inte påverkar beräkningen av bostadstillägg.

Bedömning

Rättslig reglering

Enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900) 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.

Förvaltningslagens primära syfte är att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut. I propositionen till lagen uttalas att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service, vilket är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen. Det krävs att förvaltningen lämnar snabba, enkla och entydiga besked för att hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.).

Handläggningstid

De brev som BB och AA skickade till Pensionsmyndigheten i maj respektive september 2022 besvarades först efter ungefär en månad. Frågorna i breven var av begränsad omfattning och borde ha varit enkla att besvara betydligt snabbare än så. Svarstiderna i det aktuella ärendet har inte varit förenliga med kravet på att hjälp ska ges utan onödigt dröjsmål.

Av Pensionsmyndighetens första svar till BB framgår att det uppstått ett missförstånd i fråga om huruvida ett hemvårdsbidrag utgör en kostnad eller ett bidrag. När så sker är det viktigt att myndigheten, så snart den fått situationen klar för sig, agerar för att korrigera tidigare lämnad information och tydliggöra för den enskilde vad som gäller. Det framgår inte annat än att ett korrekt svar på frågan var viktigt för BB:s beslut om sitt fortsatta boende.

När BB hörde av sig i juli 2022 måste det ha stått klart för Pensionsmyndigheten att det blivit ett missförstånd och att hon tidigare hade fått felaktig information. Jag har svårt att förstå varför Pensionsmyndigheten inte snabbt besvarade hennes fråga vid den tidpunkten, utan i stället enbart uppmanade henne att kontakta myndigheten på ett annat sätt.

Den långsamma och bristfälliga hanteringen ledde till att det dröjde nästan fem månader innan BB fick ett tydligt svar på sin fråga om hemvårdsbidrag, vilket är anmärkningsvärt. Hanteringen har sannolikt påverkat BB:s möjligheter att fatta ett beslut om sitt fortsatta boende, eftersom hon inte velat inleda ett växelvist vårdboende innan hon fått besked angående sin ekonomi.

Utformningen av Pensionsmyndighetens svar

De svar som lämnades på de frågor som BB och AA ställt i breven till Pensionsmyndigheten är dessutom undermåligt utformade. Svaren innehåller flera språkfel och är i vissa delar svårbegripliga. Bland annat finns följande formuleringar: ”Eftersom du skriver att inget är bestämt ännu vad som kommer att ske dig längre fram. Så skriver jag vad som gäller.” och ”Det är bättre om du kan kontakta Pensionsmyndigheten eftersom det blir följda frågor på den frågan du har.”

Det är givetvis viktigt att svar till enskilda utformas på ett korrekt och begripligt sätt. Språkligt undermåliga svar riskerar att skada allmänhetens förtroende för myndigheten. De svar som skickats till BB och AA lever inte upp till de krav som rimligen kan ställas i det här avseendet.

Jag noterar även att svaren innehåller avslutningsfrasen ”Med vänlig hälsning, *Pensionsmyndigheten*” men saknar uppgift om namn och kontaktuppgifter till den handläggare som skrivit breven. Pensionsmyndigheten har tidigare fått kritik från JO för att partsbesked och beslutsunderläggelser i återkravsärenden inte innehållit uppgift om beslutsfattarens namn. JO uttalade bl.a. att intresset hos den enskilde av att kunna utläsa vem som fattat ett beslut kan vara mer eller mindre uttalat och påverkas bl.a. av beslutets karaktär och betydelse för den enskilde. Uppgift om beslutsfattaren har betydelse exempelvis för att den enskilde enkelt ska kunna vända sig till beslutsfattaren med frågor (se JO 2022/23 s. 326 och JO 2022/23 s. 366).

I det här fallet har Pensionsmyndigheten inte fattat något beslut, utan svarat på frågor utifrån sin serviceskyldighet. Det finns då inte ett lika starkt intresse av att namnet på den som författat brevet framgår. Jag anser ändå att det i många fall kan vara lämpligt att ange namn och kontaktuppgifter till handläggaren, eftersom det gör det enklare och smidigare för den enskilde att ställa följdfrågor. Om flera brev skickas till den enskilde kan denne även ha ett intresse av att veta om breven skrivits av samma eller olika handläggare. I de aktuella breven har handläggaren dessutom skrivit ”vad *jag* kan tyda av ditt brev” och ”*jag* ber om ursäkt för missförståndet”. Om ett brev skrivs i första person bör inte enbart myndigheten stå som avsändare.

Uppmaning att kontakta myndigheten per telefon

Avslutningsvis vill jag uppehålla mig vid den uppmaning BB fick att kontakta Pensionsmyndigheten per telefon. För att kontakterna med enskilda ska vara enkla och smidiga krävs det att myndigheten anpassar sig till den enskildes behov i det aktuella fallet, exempelvis utifrån ålder och funktionsnedsättning (se prop. 2016/17:180 s. 67). Jag anser att en myndighet behöver vara lyhörd för vilken kontaktväg den enskilde föredrar, och som utgångspunkt bör myndigheten lämna svar genom samma kontaktväg som den enskilde använt. Det hade därför varit lämpligt att svara på BB:s frågor via post. Av BB:s första brev framgick dessutom att hon hör dåligt. Utifrån det bedömer jag att det var

direkt olämpligt att uppmana henne att ringa myndigheten. Det var också olämpligt att i det första svaret ange att BB inte skulle besvara Pensionsmyndighetens brev.

I Pensionsmyndighetens remissvar anges att syftet med uppmaningen till BB om att fortsättningsvis kontakta myndigheten per telefon förmodligen var att den då enkelt skulle kunna besvara eventuella följdfrågor. Den fråga som BB ställde om hemvårdsbidraget var dock okomplicerad och hade enkelt kunnat besvaras i ett kortfattat brev. Jag har något svårt att se vilka följdfrågor svaret hade kunnat ge upphov till. Som Pensionsmyndigheten anger hade handläggaren dessutom möjlighet att själv kontakta BB via telefon om det bedömdes nödvändigt, eftersom hon hade angett sitt telefonnummer i det första brevet.

Pensionsmyndigheten anger även att den aktuella handläggaren sannolikt försökt att styra BB till att ta kontakt på det sätt som snabbast skulle ge henne svar. Pensionsmyndigheten har dock flera gånger fått kritik för bristande tillgänglighet genom att enskilda har haft svårt att komma fram till myndigheten per telefon. Det har bl.a. framgått att myndigheten inte kunnat besvara alla samtal från de som ringer, utan många samtal har kopplats bort och inte kommit fram till myndighetens telefonisystem för kundservice (se JO:s beslut den 19 december 2019, dnr 3555-2019, och JO 2022/23 s. 372). Av Pensionsmyndighetens årsredovisning för 2022 framgår det att myndigheten även under 2022 har haft stora problem med tillgängligheten i telefon och att tillgängligheten under året minskade jämfört med tidigare år (se s. 33).

Med tanke på de stora problem som Pensionsmyndigheten haft och med stor sannolikhet även hade vid tidpunkten för BB:s kontakter med myndigheten, anser jag att uppmaningen att ta kontakt via telefon är anmärkningsvärd. Den är inte ett exempel på god förvaltning.

Kritik

Pensionsmyndigheten har genom hanteringen av BB:s ärende brustit i sin serviceskyldighet på flera sätt och förtjänar kritik för det. Jag förutsätter att myndigheten vidtar de åtgärder som krävs för att kunna uppfylla serviceskyldigheten gentemot de som vänder sig till myndigheten. Detta ärende synliggör även att Pensionsmyndigheten fortfarande har problem med tillgängligheten. Jag kommer därför att vara fortsatt uppmärksam på den frågan.

Ärendet avslutas.

Thomas Norling

Ärendet har föredragits av rättssakkunniga Sara Uhrbom.

Byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.