

Kritik mot Försäkringskassan för bristande kommunicering av uppgifter som tillförts ett ärende

Anmälningarna

I en anmälan till JO (dnr 3685-2008) framförde AA synpunkter på en skrivelse som hans svägerska, BB, hade fått från Försäkringskassan angående sitt ärende om barnbidrag. Av den till anmälan bifogade skrivelsen framgick bl.a. att Försäkringskassan hade misstankar om att BB och hennes barn inte längre bodde i Sverige och därför inte hade rätt till fortsatt barnbidrag. AA ifrågasatte skrivelsens syfte och utformning samt anförde att BB borde ha fått ta del av och yttra sig över de uppgifter som föranlett Försäkringskassans misstankar.

I en annan anmälan till JO (dnr 5031-2008) klagade CC på Försäkringskassans handläggning av hans ärende om sjukpenning. Han anförde bl.a. att endast tre dygn hade ställts till hans förfogande för att hinna komma in med synpunkter i samband med att Försäkringskassan övervägde att inte längre betala ut sjukpenning till honom. Av anmälan och därtill bifogade bilagor framgick inte om CC hade fått del av samtliga uppgifter som hade tillförts ärendet innan Försäkringskassan meddelande honom sitt övervägande.

Utredning

Försäkringskassans akt om barnbidrag avseende BB lånades in och granskades. Båda ärendena remitterades därefter till Försäkringskassan som anmodades att yttra sig över vad AA och CC anförde i sina respektive anmälningar. Försäkringskassan ombads även att allmänt redogöra för sitt bruk av kommuniceringsskrivelser samt för sin syn på vad sådana bör innehålla.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan följande.

Utredning rörande barnbidragsärendet

Ärendet gäller barnbidrag för barnen DD, född 2000, och EE, född 2003. Barnbidraget betalas ut till barnens mor, BB.

Utredningen av den fortsatta rätten till barnbidrag för DD och EE. aktualiserades den 20 juni 2007 med anledning av att Försäkringskassan på blanketten "Uppgifter vid flyttning till eller arbete i ett annat land" fick uppgifter om att barnens far arbetade i Spanien sedan den 2 maj 2007.

Fortsatta åtgärder i ärendet vidtogs i november 2007, dels genom att viss sammanställning gjordes den 13 november av vilka uppgifter som fanns om familjens bosättnings- och arbetsförhållanden, dels genom att några skolor kontaktades för att få uppgift om äldsta barnet var elev i skolan. Av journalanteckningar den 19 november 2007 framgår att det vid telefonkontakt med tre skolor, Lovisaskolan, Backaskolan och friskolan Bilingual Montessori School of Lund noterades att barnet inte gick i någon av dessa skolor. Vidare framgår av journalanteckningarna att detta tillsammans med uppgiften om att barnens far arbetade i Spanien av allt att döma lades till grund för ett antagande att barnen och bidragsmottagaren inte längre var kvar i Sverige.

Handläggaren bedömde att rätten till fortsatt barnbidrag kunde ifrågasättas och skickade den 19 november 2007 det i anmälan berörda brevet till bidragsmottagaren.

Maken (barnens far) kontaktade Försäkringskassan per telefon den 20 november 2007 och meddelade att barnen och bidragsmottagaren var i Sverige, samt att äldsta barnet gick i Lerbäcksskolan i Lund och det yngre barnet i Holkens förskola i Lund. Maken informerades vid samtalet om att uppgifterna skulle kontrolleras och att bidraget, som journalanteckningarna får uppfattas, skulle betalas ut om det inte framkom något nytt som kunde påverka bedömningen. Handläggaren kontaktade därefter uppgivna skolor som bekräftade uppgifterna. Vidare framgår att handläggaren därmed fann att det fanns grund för fortsatt rätt till barnbidrag för barnen och att bidragsmottagaren och hennes make meddelades om detta per telefon samma dag.

Utredning rörande sjukpenningärendet

CC var sjukskriven sedan den 17 november 2005. Sjukpenning hade utbetalats i varierande omfattning till och med den 25 september 2008. CC uppbar samtidigt en fjärdedels sjukersättning från och med februari 2005 till och med januari 2008. CC ansökte om tre fjärdedels sjukersättning från och med februari 2008. Ansökan avslogs.

Den 19 juni 2008 lämnade CC in ett medicinskt underlag från dr FF avseende tre fjärdedels nedsättning av arbetsförmågan för tiden den 15 maj till den 15 oktober 2008.

CC:s personliga handläggare vid Försäkringskassan kontaktade CC per telefon den 18 juli 2008. Hon informerade honom om, att Försäkringskassan bedömde, att hans arbetsförmåga inte var nedsatt med minst en fjärdedel i förhållande till det ordinarie arbetet eller i annat arbete på den reguljära arbetsmarknaden som inte var belastande för knä eller rygg. Bedömningen grundades på det medicinska underlaget från dr FF och yttrande vid konsultation hos försäkringsläkaren. Handläggaren informerade vidare om, att CC skulle få en kommunikering att yttra sig över senast den 8 augusti 2008 och att sjukpenning skulle betalas ut till och med sistnämnda datum enligt detta förslag till beslut. Kommunikeringskrivelse daterad samma dag sändes till CC.

Den 30 juli 2008 kom skrivelse in från CC. Samma dag hörde CC även av sig per telefon. CC behövde mer tid på sig för att få möjlighet att träffa sin läkare samt tala med ordinarie handläggaren.

I brev daterat den 30 juli 2008 beviljade Försäkringskassan CC anståndtill och med den 31 augusti 2008 med att komma in med ytterligare synpunkter på kommunikeringen daterad den 18 juli 2008. Ärendet handlades i denna del av en kollega till CC:s personliga handläggare eftersom sistnämnda var på semester.

Den 9 september 2008 kom en skrivelse från CC och medicinska handlingar in. CC:s personliga handläggare på Försäkringskassan beslöt att göra ny förfrågan till försäkringsläkaren med anledning av inkomna handlingar.

Efter försäkringsläkarens yttrande den 11 september 2008 bedömde Försäkringskassan, att de nyinkomna underlagen inte föranledde någon förändring av tidigare bedömning i ärendet. I kommunikering daterad den 12 september

informerades CC om detta och att Försäkringskassan utifrån dessa uppgifter övervägde, att inte betala ut någon sjukpenning till honom från och med den 26 september 2008. CC gavs möjlighet att lämna synpunkter senast den 19 september 2008.

Det som tillförts ärendet före denna kommunikering var, förutom de handlingar som CC själv inlämnat, försäkringsläkarens yttrande att de nyinkomna underlagen inte förändrade tidigare bedömning.

Den 17 september 2008 kom ytterligare en skrivelse in från CC som svar på utsänd kommunikering den 12 september 2008. Bifogat fanns även en skrivelse från dr FF.

Försäkringskassan bedömde, att de inkomna skrivelserna inte innehöll någonting som förändrade förslaget till beslut. Den 24 september 2008 beslutade Försäkringskassan att sjukpenning inte skulle betalas ut till CC från och med den 26 september 2008.

Försäkringskassans slutsatser

Barnbidragsärendet

Någon förklaring till varför brevet till bidragsmottagaren utformades på det sätt som skett har inte gått att få fram. Brevet utgörs i grunden av textförslag till kommuniceringsskrivelse med anledning av uppgifter som talar för att det inte finns fortsatt rätt till barnbidrag. Ett sådant brev är avsett att skickas till bidragsmottagaren när det finns uppgifter till exempel om att familjen har utvandrat. Brevmallen innehåller text som ger förutsättningar för att handläggaren kan komplettera texten med de faktiska uppgifter som finns i ärendet. Avsikten är alltså att det i brevet ska redovisas vilka uppgifter Försäkringskassan fått och varifrån de har kommit.

Försäkringskassan konstaterar att kommuniceringsskrivelsen till BB den 19 november 2007 var mycket bristfälligt utformad. Den innehöll ingen information om varifrån Försäkringskassan hämtat in uppgifterna och vad uppgifterna innehöll som gjorde att Försäkringskassan misstänkte att BB och barnen inte längre bodde i Sverige. Av skrivelsen eller dokumentationen i ärendet framgår inte heller att kopior av utförd utredning/tjänsteanteckningar bifogats skrivelsen till BB. Mot bakgrund av vad som framgår av AA:s anmälan till JO är det alldeles uppenbart att kopior av nämnda handlingar inte har bifogats skrivelsen.

Ovan nämnda bristfälligheter i kommuniceringsskrivelsen har lett till att skrivelsen fått en i sammanhanget olämplig ton. Försäkringskassan beklagar detta. NFC i Visby har framfört att man kommer att gå igenom med personalen hur berörda skrivelser ska utformas. Det handlar om att använda och komplettera olika typer av textförslag med omdöme.

Vidare konstaterar Försäkringskassan att det av dokumentationen i ärendet framgår att det inte fanns uppgifter som kan anses ha varit tillräckliga för en kommunikering med bidragsmottagaren om att Försäkringskassan överväger att inte längre betala ut barnbidrag. Det innebär alltså att det hade behövt vidtas ytterligare utredningsåtgärder i ärendet. Försäkringskassan beklagar det inträffade.

Sjukpenningärendet

I avsnitt 4.1.8 Försäkringskassans Vägledning (2004:7) Försäkringskassan och förvaltningslagen sägs bland annat följande. Ibland händer det att det under kommuniceringstiden, i till exempel ett ärende om sjukpenning, kommer in nytt medicinskt underlag och detta gör att Försäkringskassan måste höra försäkringsläkaren igen. Det tidigare underlaget har redan kommunicerats med den försäkrade och hon eller han har haft den "normala tiden", 14 dagar, på sig att svara. Det finns i dessa fall inget som hindrar att Försäkringskassan har en kortare kommuniceringstid av det nya medicinska underlaget. Det ligger i linje med det allmänna kravet på en så enkel, snabb och billig handläggning som möjligt. (Jfr 7 § förvaltningslagen [1986:223], FL).

Försäkringskassan anser att LFC i Sundsvall hade fog för att i den senare(andra) kommunikeringen med CC använda sig av en kortare kommunikeringstid, i detta fall en vecka. Det ligger också i linje med det ovan nämnda allmänna kravet på en så enkel, snabb och billig handläggning som möjligt samt att Försäkringskassan har skyldighet att driva ett ärende framåt.

Det framgår inte av kommunikeringsskrivelsen eller dokumentationen i ärendet vilka handlingar som har bifogats skrivelsen. Emellertid framgår av utredningen i ärendet att handläggarna vid LFC i Sundsvall rutinmässigt bifogar kopior av de handlingar som ligger till grund för beslutet. Försäkringskassan anser därför att det finns anledning anta att kopior av de handlingar som i detta fall tillförts ärendet av annan än CC själv har bifogats kommunikeringsskrivelsen till honom. Det handlar i så fall om försäkringsläkarens yttrande.

Försäkringskassan anser emellertid att det med anledning av det inträffade finns anledning att se över det textförslag till kommunikeringsskrivelse som Försäkringskassan använt i detta fall. Ett textförslag handlar om olika alternativa textförslag som dessutom innehåller möjligheter för användaren att lägga in egna texter anpassade till den aktuella situationen. I detta sammanhang är det viktigt att handläggaren använder sig av textförslagen med omdöme. Det är förstås viktigt att de kopior av handlingar som bifogas kommunikeringsskrivelsen anges i skrivelsen. Antingen i den löpande texten eller i slutet av skrivelsen under en särskild rubrik, exempelvis under rubriken Bilagor. Försäkringskassan kommer alltså att, som nämnts, se över det aktuella textförslaget.

Vidare beklagar Försäkringskassan att CC upplevt att han i olika avseenden inte har blivit bemött på ett bra sätt.

Försäkringskassans kommunikeringsskrivelser

Försäkringskassan lägger mycket stor vikt vid att kommunikeringen med den enskilde enligt 17 § FL ska ske på ett så bra sätt som möjligt. I den ovannämnda Vägledningen (2004:7) finns ett tämligen omfattande kapitel 4 om kommunikering. Kapitlet avslutas med ett avsnitt (metodstöd) om hur kommunikering ska gå till på Försäkringskassan.

I nämnda kapitel under avsnitt 4.1.1 sägs bland annat att det inte finns någon skyldighet enligt FL att i kommunikeringsskrivelsen även upplysa den försäkrade om det beslut som Försäkringskassan överväger att fatta. Det är dock ofta lämpligt att göra det i kommunikeringsskrivelsen. På det viset får den försäkrade reda på hur Försäkringskassan uppfattar underlaget i ärendet. Informationen är en förutsättning för att den försäkrade ska kunna ta ställning till det kommunicerade materialet. Detta är särskilt viktigt i ärenden där den försäkrade redan har en ersättning som Försäkringskassan har för avsikt att inte längre betala ut.

Av avsnitt 4.1.4 som handlar om dokument som kommuniceras framgår bland annat att det är viktigt att den försäkrade får tillfälle att yttra sig över underlaget för det beslut som Försäkringskassan har för avsikt att fatta. Det bör också tydligt framgå vilka dokument hon eller han kan yttra sig över. Därför anger handläggaren i kommunikeringsskrivelsen vilka dokument som den försäkrade får kopior av tillsammans med skrivelsen. Det är alltså kopior av sådana handlingar som har tillförts ärendet av någon annan än den försäkrade själv.

Försäkringskassan ser kontinuerligt över de olika textförslag och alternativa förslag till texter som finns i de så kallade wimimallarna. Detta arbete utförs av enheterna inom de olika sakområdena i samarbete med språkkonsulter och juristerna på Försäkringskassans juridikstab.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

CC kommenterade remissvaret.

Bedömning

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223), FL, får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte avgöras utan att sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den.

Barnbidragsärendet (dnr 3685-2008)

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inte uttalar mig i den del som avser bedömningen av om Försäkringskassan hade tillräckligt underlag för att kommunicera övervägandet att inte längre betala ut barnbidrag. Utan att göra något ställningstagande i den delen kan jag emellertid konstatera att Försäkringskassan har brustit i sin kommunikationsplikt genom att inte i samband med den kommuniceringsskrivelse som sändes ut låta BB ta del av de uppgifter som hade tillförts ärendet. Som Försäkringskassan anför bör en kommuniceringsskrivelse också innehålla en förteckning över de handlingar som den försäkrade har att yttra sig över. Färdiga textmallar kräver både kunskap och omdöme av användaren. Förevarande fall visar på brister i båda dessa avseenden. Jag är kritisk till Försäkringskassans hantering av ärendet.

Sjukpenningärendet (dnr 5031-2008)

Jag har inget att invända mot att Försäkringskassan, i enlighet med vad som rekommenderas i Försäkringskassans Vägledning 2004:7, använder sig av en kortare kommuniceringstid då det endast är fråga om en mindre komplettering till ett tidigare kommunicerat material. I förevarande fall har kommuniceringstiden beräknats till en vecka, vilket i och för sig får anses rimligt.

Som framgår av Försäkringskassans remissvar är det inte möjligt att i efterhand utläsa huruvida CC har fått del av det nytillkomna yttrandet från försäkringsläkaren. Det innebär att det inte heller går att utläsa om kommunikationsplikten är uppfylld. För detta kan Försäkringskassan inte undgå kritik.

Sammanfattande kommentarer

Med hänsyn till vad som har framkommit av utredningen i de aktuella ärendena vill jag förtydliga att bestämmelsen i 17 § FL avser de uppgifter som tillförts ärendet. Att endast upplysa om uppgifternas existens samt om vilket beslut myndigheten avser att fatta är inte tillräckligt. För att kommunikationsplikten ska vara uppfylld krävs således att den enskilde faktiskt får del av det tillkomna utredningsmaterialet samt möjlighet att yttra sig över detsamma.

Ärendena ovan har vidare aktualiserat frågan om utformningen av de textförslag till kommuniceringsskrivelser som kassan använder sig av. Gemensamt för de båda ärendena är att det av kommuniceringsskrivelserna inte har framgått vilka handlingar som den försäkrade har fått – eller borde ha fått – bilagda till skrivelsen. Jag noterar att Försäkringskassan har för avsikt att se över de aktuella textförslagen.

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.