

Kritik mot Försäkringskassan för fortsatt långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med myndigheten, m.m.

Sammanfattning: I detta initiativärende (dnr 5564-2009) görs en uppföljning av de förhållanden som rådde hos Försäkringskassan under myndighetens omorganisation år 2008. Utredningen visar sammanfattningsvis att situationen i vissa avseenden har förbättrats. Svårigheterna att komma i kontakt med Försäkringskassans personal har minskat märkbart, och handläggningstiderna har i viss utsträckning blivit kortare. Problem med långa handläggningstider kvarstår emellertid även om myndighetens egen uppfattning är att den negativa trenden, med undantag för omprövningsärendena, bröts redan under hösten 2008. Jag konstaterar dock att detta bara delvis återspeglas i JO:s verksamhet och att ett stort antal försäkrade fortfarande får vänta orimligt länge på beslut i sina ärenden. Försäkringskassan har emellertid vidtagit en rad åtgärder för att förkorta handläggningstiderna och förbättra sin service i övrigt. Jag ser positivt på dessa åtgärder och utgår från att de kommer att leda till ytterligare förbättringar.

Bakgrund

I beslut den 26 januari 2009 (dnr 4346-2008), i ett tidigare initiativärende, uttalade jag mycket allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven i samband med den genomgripande omorganisation som skedde år 2008. Anledningen till det initiativet var det kraftigt ökade antalet anmälningar om framför allt långa handläggningstider och bristande tillgänglighet hos Försäkringskassan, som kom in till JO under tiden för omorganisationen.

Försäkringskassans omorganisation är nu genomförd sedan drygt ett år tillbaka. Anmälningar mot myndigheten har emellertid fortsatt att strömma in. Även under år 2009 har en stor del av klagomålen rört långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med Försäkringskassans personal.

Nytt initiativ (dnr 5564-2009)

Mot ovanstående bakgrund beslutade jag den 12 oktober 2009 att genom ett nytt initiativärende följa upp Försäkringskassans situation och låta myndigheten redogöra för den utveckling som varit och de åtgärder som vidtagits efter mitt beslut den 26 januari 2009. Anmälningarna om lång handläggningstid har under senare tid allt oftare rört omprövningsärenden. Försäkringskassan anmodades därför, inom ramen för detta initiativ, att vid en redogörelse för dagens

förhållanden inom respektive ärendeslag även beakta handläggningen av omprövningsärenden.

Under perioden den 12 oktober 2009–den 15 mars 2010 inkom drygt 120 anmälningar till JO som bedömdes avse förhållanden som utreddes i detta ärende. Med hänvisning härtill avslutades de flesta av dessa ärenden utan utredning. Undantag gjordes för fem ärenden – typfall – som remitterades och här får illustrera Försäkringskassans problem. Jag återkommer nedan till dem och nöjer mig i övrigt med att konstatera att flertalet av de övriga klagomålen också torde ha föranlett kritik mot kassan om de hade utretts på sedvanligt sätt.

De fem typfallen

Assistansersättning (dnr 4909-2009)

I en anmälan till JO den 3 september 2009 klagade AA på handläggningstiden i ett ärende om assistansersättning avseende BB. Han anförde bl.a. att sex månader hade förflutit utan att Försäkringskassan hade påbörjat handläggningen eller ens utsett en handläggare i ärendet.

Bostadsbidrag (dnr 3763-2009)

I en anmälan till JO den 6 juli 2009 klagade CC på handläggningstiden i sitt ärende om bostadsbidrag. Hon anförde bl.a. att hon ansökte om bostadsbidrag redan i november 2008 men att hon vid tidpunkten för sin anmälan till JO fortfarande inte hade fått något beslut. I mitten av mars uppmanades hon av Försäkringskassan att inkomma med ytterligare uppgifter. Hon skickade in de begärda uppgifterna. När hon några veckor senare ringde till kassan fick hon beskedet att hennes komplettering inte hade kommit in. CC anförde vidare att hon flera gånger under väntetiden hade ställt frågor till Försäkringskassan utan att få något tillfredsställande svar.

Förlängd sjukersättning (dnr 3694-2009)

I en anmälan till JO den 1 juli 2009 klagade DD på handläggningstiden i sitt ärende om förlängd sjukersättning och anförde bl.a. följande. Hon ansökte om förlängning innan sjukersättningen löpte ut den 31 maj 2009 men hade fortfarande inte fått något beslut och stod nu utan ersättning. Försäkringskassan hade, trots hennes begäran därom, inte heller fattat något provisoriskt beslut.

Omprövning (dnr 5008-2009)

I en anmälan till JO den 9 september 2009 klagade EE på handläggningstiden i sitt ärende om omprövning av ett beslut om bostadsbidrag. Han anförde bl.a. följande. Först den 17 april 2009, flera månader efter det att han begärt omprövning, fick han veta att Försäkringskassan hade tagit del av hans begäran. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade Försäkringskassan fortfarande inte fattat något beslut i omprövningsärendet.

Omprövning (dnr 2689-2009)

I en anmälan till JO den 13 maj 2009 klagade FF på handläggningstiden i sitt ärende om bostadstillägg och anförde bl.a. att Försäkringskassan hade dröjt oskäligt länge med att fatta beslut och sedan inte överlämnat hans överklagande till länsrätten.

Utredning

Såväl initiativärendet som de anmälda typfallen remitterades till Försäkringskassan för yttrande. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan följande.

Den allmänna utvecklingen samt åtgärder vidtagna under 2009

Generellt om handläggningstider

Under 2008 hade Försäkringskassan stora problem med handläggningstiderna till följd av myndighetens omfattande omorganisation.

Den negativa trenden avseende handläggningstider bröts emellertid under hösten 2008 och handläggningstiderna har generellt sett varit tillfredsställande under 2009. De mål Försäkringskassan satt upp har i allt väsentligt uppfyllts. Det gäller även sommarmånaderna som ju annars är en känslig period bl.a. på grund av semesteruttag.

Se närmare om utvecklingen nedan under beskrivningen av respektive ärendeslag.

Inom omprövningsverksamheten har dock handläggningstiderna under året legat på mycket otillfredsställande nivåer (se vidare nedan).

Generellt om tillgänglighet

Enskilda kan kontakta Försäkringskassan genom

- kundcenter (KC)
- personlig handläggare
- personligt besök (lokalkontor/service- och samverkanskontor)
- självbetjäning via telefon, sms eller Internet
- post
- e-post och
- telefax.

KC:s uppgift är att vara den försäkrades första kontakt med Försäkringskassan och uppgiften är att så långt som möjligt lösa den enskildes ärende direkt. KC upplyser också om vem det är som är personlig handläggare i ärendet.

Frågor som inte kan omhändertas av KC förs vidare till Nationellt eller Lokalt försäkringscenter/lokalkontor (NFC, LFC/LK) via journalföring/konversation i ärendehanteringssystemet eller via e-post. Mottagandehandläggare ska kontakta den enskilde inom 48 timmar.

Försäkringskassan har för 2009 satt upp olika mål kring tillgänglighet.

Ett mål tar sikte på den totala mängden samtal som besvaras i förhållande till antalet inkomna samtal. Målet är satt till 70 procent. Med undantag för januari månad då inflödet av samtal var mycket stort (över en miljon samtal) har resultatet under året legat på över 80 procent och för september och oktober låg siffran på 94 respektive 93 procent.

Ett annat mål är att väntetiden inte ska vara längre än fem minuter och att andelen besvarade samtal inom två minuter ska vara minst 60 procent. Väntetiden har med undantag för januari månad understigit fem minuter och utvecklingen har varit mycket positiv under året. Även utvecklingen vad gäller andelen besvarade samtal inom två minuter har varit positiv.

KC har under året utökat call-back-funktionen för volymtunga ärendeslag för att underlätta kontakterna vid hög samtalsbelastning.

När det gäller 48-timmarsåterkopplingen fungerade den dåligt under stora delar av 2008. Under detta år har återkopplingen fungerat väsentligt bättre. Från och med september sker en systematiserad dokumentation över utvecklingen.

Tillgängligheten på Internet

Enskilda kan ställa frågor till GG, som är Försäkringskassans digitala assistent på webben. GG är öppen dygnet runt och svarar på de vanligaste frågorna om försäkringar och tjänster och vägleder också till rätt information. GG svarar på ungefär 7 000 frågor om dagen.

Den som har frågor om havandeskapspenning, föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning kan också chatta med Försäkringskassans kundcenter. Chatten är öppen måndag–fredag kl. 08.00–16.00. I chatten får man svar på allmänna frågor. Det innebär att man där kan få hjälp med att hitta rätt information, rätt blankett eller tjänst.

Både GG och chatten fanns även 2008, men har utvecklats under detta år.

Försäkringskassan erbjuder också självbetjäningstjänster via Internet, telefon och sms. Självbetjäningstjänsterna har öppet dygnet runt alla dagar med undantag för söndag morgon kl. 00.00–06.00 då tjänsterna är stängda för servicearbete.

Serviceåtagande

Sommaren 2009 införde Försäkringskassan s.k. serviceåtaganden inom ett antal områden. Serviceåtaganden ska ses som en utfästelse som också påverkas av att den försäkrade har ett eget ansvar att förse myndigheten med nödvändiga upplysningar för att den ska kunna fatta ett riktigt beslut så fort som möjligt. Serviceåtaganden ska bidra till att skapa rätt förväntningar i förhållandet mellan den försäkrade och Försäkringskassan.

I ett första steg beslutades i juni 2009 om serviceåtaganden avseende sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer.

Följande åtaganden beslutades.

- Det ska ta högst 30 dagar att handlägga ärendena.
- Telefonsamtal ska besvaras inom fem minuter. Den enskilde ska alltid veta den beräknade väntetiden. Och om myndigheten inte kan svara på den enskildes frågor ska vi höra av oss inom två arbetsdagar.
- E-post ska besvaras inom två arbetsdagar.
- Vanligt brev ska besvaras inom tio arbetsdagar.
- Om Försäkringskassan saknar uppgifter eller handlingar eller om det behövs ytterligare utredning kan det ta längre tid än de angivna handläggnings- och svarstiderna. Men i sådana fall ska den enskilde alltid få en återkoppling.

Försäkringskassan har följt serviceåtagandena varje vecka och bedömningen är att de i allt väsentligt har uppfyllts. Under sommaren gick dock handläggningstiderna under en kort period över den stipulerade tiden på 30 dagar inom föräldrapenningen.

Det ska dock sägas att det under året inte funnits ett säkert verktyg för uppföljning av serviceåtagandena. Ett utvecklingsarbete pågår och bedömningen nu är att det

från och med mars 2010 kommer att finnas ett IT-stöd för att kunna följa serviceåtagandena.

Nästa steg infördes helt nyligen (den 30 november 2009). Då beslutades serviceåtaganden för samtliga handikappförmåner, dvs. handikappersättning, vårdbidrag, bilstöd och assistansersättning samt för närståendepenning, havandeskapspenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Vidare beslutades ett åtagande kopplat till det s.k. EU-kortet.

Åtagandena skiljer sig åt beroende på vilken förmån det gäller och har i vissa fall en något annorlunda karaktär än de åtaganden som beslutades i juni.

- För havandeskapspenning och närståendepenning är åtagandet att det ska ta högst 30 dagar att handlägga ärendena. Om Försäkringskassan behöver fler uppgifter eller handlingar eller om ärendet behöver utredas kan det dock ta längre tid. I sådana fall ska Försäkringskassan kontakta den enskilde inom en vecka.
- Åtagandet om återkoppling inom en vecka gäller även beträffande de förmåner som omfattades av beslutet i juni.
- För bilstöd, handikappersättning, vårdbidrag, assistansersättning samt för sjukersättning och aktivitetsersättning är åtagandet att en personlig handläggare ska ta kontakt med den sökande inom en vecka från att ansökan har kommit in. Och att den enskilde då får närmare information om när beslut kan beräknas vara klart.
- När EU-kort beställs från myndighetens självbetjäningstjänster ska det ta högst 10 dagar innan den som beställt får det till sin hemadress.

Riktlinjer för telefonkontakter

I april 2009 beslutades nya riktlinjer för telefonkontakter i Försäkringskassan.

Enligt riktlinjerna gäller följande.

Kundcenter för privatpersoner har öppet måndag–fredag kl. 08.00–21.00, på lördagar kl. 08.00–15.00 och på söndagar kl. 15.00–21.00. Vissa begränsningar i öppettiderna får enligt riktlinjerna beslutas att gälla under sommarmånaderna.

Personliga handläggare ska finnas tillgängliga i telefon kl. 08.00–16.27 under alla vardagar. Med tillgänglighet avses möjlighet för enskild att direkt nå handläggare eller möjlighet att lämna meddelande.

Följande servicenivåer gäller.

- Vid extern telefonkontakt till Kundcenter ska tillgängligheten vara lägst 70 procent.
- Samtal ska besvaras inom högst 3 signaler eller 10 sekunder. Detta innebär att en fast telefon inte får lämnas obevakad utan att frånvaromeddelande eller omkoppling har lagts in.
- Enskild som begärt kontakt med en handläggare ska få återkoppling snarast och senast inom 48 timmar.

Angående uppföljning av servicenivåerna, se ovan under rubriken Generellt om tillgänglighet.

Förhållandena inom respektive ärendeslag

Arbets-skador (livränta)

Målet är att utbetalning ska ske inom 120 dagar från det att ansökan har kommit in. Om 75 procent av ärendena handläggs inom den ”målsatta” tiden är det ett godkänt resultat.

Handläggningstiden har successivt förbättrats under året och ligger, trots en viss försämring just efter sommaren, på historiskt bra nivåer. Försämringen efter

sommaren berodde främst på semesteruttag. Utvecklingen under hösten har varit positiv och resultatet ligger i linje med målet.

Under året har handläggningen varit särskilt inriktad på att kraftigt minskaantalet ärenden som är äldre än 120 dagar. Detta innebar att den genomsnittliga handläggningstiden kortsiktigt förlängdes. Men för att skapa långsiktigt stabila handläggningstider inom 120 dagar har denna inriktning varit nödvändig. Och under årets sista månader kommer detta också att ge det resultat som eftersträvs.

Sjukpenning

Målet är att utbetalning ska ske inom 30 dagar från det att ansökan har kommit in till myndigheten. Om 90 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Efter de påfrestningar som omorganisationen under 2008 medförde har utbetalning av sjukpenning inom 30 dagar stabiliserats. Verksamheten är nu väletablerad och levererar löpande resultat som ligger nära målet.

Sjukersättning/aktivitetsersättning

Målet är att sjukersättning och aktivitetsersättning ska utbetalas inom 120dagar från det att ansökan har kommit in. Om 75 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Andelen ärenden som avgjorts inom 120 dagar har under året ökat kraftigt. Sedan april har andelen ärenden som avgjorts inom 120 dagar legat på 75 procent eller mer.

Föräldrapenning

Målet är att utbetalning ska ske inom 30 dagar från det att ansökan har kommit in eller, om ansökan kommer in före begärd period, inom 30 dagar från den första begärda ersättningsdagen. Om 90 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Handläggningstiden har under året stabiliserats. I genomsnitt har 80 procent av ärendena klarat målsättningen 30 dagar. Inom föräldrapenningen är sommarmånaderna en särskild utmaning eftersom inflödet är högt samtidigt som myndighetens kapacitet minskar till följd av eget semesteruttag. Resultatet var dock tillfredsställande även under sommaren. Under hösten har resultatet ytterligare förbättrats.

Under året har verksamheten främst fokuserat på att uppnå ett stabilt resultatläge där särskild uppmärksamhet har lagts vid att klara av utbetalningarna under sommarmånaderna på ett bättre sätt än föregående år.

Tillfällig föräldrapenning

Målet är att utbetalning av tillfällig föräldrapenning ska ske inom 30 dagar från det att ansökan har kommit in. Om 90 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Handläggningstiden försämrades tyvärr under första halvåret 2009. I augusti skedde dock en stor förbättring och under hösten har handläggningstiderna ytterligare förbättrats och legat nära målet.

Problemen inom det här förmånsslaget beror främst på införandet av intygskrav från förskola/skola. Det har lett till vissa störningar och fördröjningar i handläggningen.

Underhållsstöd

Målet är att utbetalning ska ske inom 40 dagar från det att ansökan har kommit in. Om 75 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Handläggningstiderna var i början av året inte tillfredsställande men har sedan successivt förbättrats. I september 2008 låg andelen ärenden där beslutkunde fattas

inom 40 dagar på ca 35 procent. Ett år senare, dvs. i september 2009, låg andelen på ca 65 procent. Den positiva utvecklingen har fortsatt under hösten.

Vårdbidrag, assistansersättning och handikappersättning

Målet är att dessa förmåner ska utbetalas inom 120 dagar från det att ansökan har kommit in. Om 75 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Andelen handlagda ärenden inom 120 dagar har sedan januari 2009 varje månad legat på över 75 procent och nådde i september 80 procent. Den positiva trenden har fortsatt under hösten.

För år 2010 kommer ambitionsnivån avseende handläggningstid av vårdbidrag och handikappersättning att höjas till 90 dagar.

Aktivitetsstöd

Målet är att aktivitetsstöd ska utbetalas inom 14 dagar från det att ansökan har kommit in.

I början av året fanns en del problem med långa handläggningstider men efter att bemanningen ökat kraftigt har utbetalningarna fungerat bra sedan april.

Bostadsbidrag

Målet är att utbetalning ska ske inom 30 dagar från det att ansökan har kommit in. Om 75 procent av ärendena handläggs inom den målsatta tiden är det ett godkänt resultat.

Det fanns en del problem i början av året men därefter har handläggningstiderna förbättrats kraftigt. Under hösten har verksamheten levererat resultat som ligger i linje med målet. Antalet pågående ärenden ligger för närvarande på historiskt låga nivåer.

Under det första kvartalet 2009 infördes produktionsplaner med successivt tilltagande produktionskrav. Kontinuerliga insatser har även satts in för att jämna ut handläggningstiderna mellan olika orter i landet. En stor riktad insats skedde under augusti och september för att arbeta av äldre ärenden.

Omprövningsverksamheten

Försäkringskassans omprövningsverksamhet koncentrerades till fem orter i landet vid den stora omorganisation som gjordes 2008. Syftet med koncentrationen var att åstadkomma en likformig, rättssäker och snabb handläggning av omprövningar. Tidigare hade omprövningar handlagts av samtliga 21 länsorganisationer.

Omprövning av beslut ska göras inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat (Riksförsäkringsverkets allmänna råd [RAR 2001:4] om omprövning och ändring enligt lagen [1962:381] om allmän försäkring). Under året har det dock varit omfattande problem med handläggningstiderna inom omprövningsverksamheten. Handläggningstiderna har i många fall legat på flera månader.

Antalet omprövningar har ökat markant under 2009. Det finns flera förklaringar till det höga inflödet. En av anledningarna är regeländringarna inom sjukförsäkringen. En annan bidragande orsak till det ökande inflödet av omprövningsärenden är strukturella problem. Sedan juni 2008 har Försäkringskassan haft den ordningen att den enskilde skickar sin begäran om omprövning till Gemensam service i Östersund. Begäran om omprövning registreras där och skickas därefter vidare till rätt omprövningsenhet. Detta har fört med sig att kontoren där grundbesluten fattades inte har haft möjlighet att göra rättelser enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring. Ärenden som skulle ha kunnat kompletteras och rättas på det handläggande kontoret har därför istället gått till omprövning.

För att komma till rätta med handläggningstiderna för omprövningsärenden har Försäkringskassan beslutat att genomföra ett antal olika åtgärder.

- Begäran om omprövning styrs om till grundkontoren i olika omgångar, med start den 1 januari 2010. Kontoren får då möjlighet att rätta uppenbart felaktiga beslut. Därmed skapas utrymme för att minska arbetsbalanserna på omprövningsenheterna.
- Utbildningsinsatser pågår för samtliga specialister på de handläggande kontoren. Genom att bredda kompetensen hos medarbetarna får vi en snabbare handläggning av rättelser av felaktiga beslut inom samtliga ärendeslag samtidigt som vi ser detta som en möjlighet att minska inflödet till omprövningsenheterna framöver.
- Omprövningsorganisationen har successivt förstärkts med sammanlagt 30 nya medarbetare och ett stort antal omprövningsärenden avseende sjukförsäkringsförmåner har omfördelats för att skynda på handläggningen.
- En nationell samordnare för omprövningar har utsetts för att samordna och produktionsstyra samtliga omprövningar i syfte att med maximalt utnyttjande av organisationen och med kvalitet skyndsamt arbeta bort nuvarande balanser.

Målsättningen är att hela myndigheten skyndsamt och med kvalitet ska arbeta ner nuvarande balanser för att handläggningstiderna på omprövningsenheterna ska vara inom sex veckor vid årsskiftet inom sjukpenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Inom sjukpenninggrundande inkomst och familjeförmåner bedöms handläggningstiden kunna vara inom sex veckor under de första månaderna år 2010.

Utredning i de fem ärendena

JO:s dnr 4909-2009 AA

Ansökan om assistansersättning avseende BB, som är minderårig, kom in till Försäkringskassan den 27 februari 2009. Ansökan var undertecknad av en person, men namnteckningen var oläslig.

Till ansökan var bifogad en fullmakt för företaget Personligare Assistans HB att företräda BB, undertecknad av HH. HH är tillsammans med JJ vårdnadshavare för BB.

Försäkringskassans handläggare skickade samma dag som ansökan kom in tillbaka en kopia av ansökan och fullmakten med begäran om att båda vårdnadshavarna skulle underteckna dem.

Ansökan och fullmakt återkom den 16 mars 2009 undertecknade även av JJ.

Kundcenter tog den 6 juli 2009 emot ett telefonsamtal från AA, som uppgav att han är släkt med BB. AA undrade hur det gick med ansökan om assistansersättning och ville bli uppringd. Försäkringskassan ringde tillbaka dagen efter och meddelade att handläggning av ansökan inte hade påbörjats, men att det förhoppningsvis skulle ske efter semesterperioden.

Den 3 september 2009 ringde KK, Personligare Assistans HB, till Kundcenter och ville bli uppringd. En handläggare på lokalt försäkringscenter i Örebro ringde tillbaka samma dag och meddelade vem som var utsedd handläggare och att denne skulle höra av sig veckan efter.

Den 25 september 2009 bokades ett hembesök tillsammans med kommunen den 13 oktober 2009. Beslut om avslag på assistansersättning meddelades den 23 oktober 2009.

JO:s dnr 3763-2009 CC

Ansökan om bostadsbidrag kom in till Försäkringskassan den 28 november 2008.

I ansökan uppgav CC att uppgift om beräknad inkomst för år 2009 inte kunde lämnas vid ansökningstillfället eftersom beslut om studiemedel ännu inte hade meddelats. CC angav att hon skulle återkomma med de uppgifterna.

Av en journalanteckning den 19 december 2008 framgår att barnets pappabor och arbetar i Skottland. Ärendet flyttades därför över till det internationella kontoret i Malmö.

Den 13 februari 2009 har CC via e-post till Kundcenter frågat efter beslut i ärendet.

Den 12 mars 2009 begärdes kompletterande uppgifter om inkomst. Då något svar inte kom in begärdes ny komplettering den 18 april 2009.

CC har dels per telefon till Kundcenter den 4 maj 2009, dels genom e-post den 3 juni 2009, där hon mer ingående har beskrivit sin situation, påmint om besked i ärendet. Uppgifterna har vidarebefordrats till handläggande enhet.

Beslut i ärendet fattades den 12 augusti 2009. Beslutet innebar att bostadsbidrag beviljades för tiden december 2008–november 2009.

JO:s dnr 3694-2009 DD

Ansökan om förlängd sjukersättning kom in till Försäkringskassan den 6 april 2009. DD var sedan tidigare beviljad hel sjukersättning till och med maj 2009.

Ärendet handlades och lämnades därefter för kvalitetssäkring den 8 juni 2009.

Den 15 juni 2009 kontaktade DD Försäkringskassans kundcenter. Av journalanteckningen framgår att DD begärde att Försäkringskassan skulle fatta ett provisoriskt beslut avseende hennes rätt till sjukersättning. Hon ville också att Försäkringskassan skulle kontakta henne.

Den 1 juli 2009 kvalitetssäkrades ärendet. Vissa oklarheter gjorde att ärendet skickades tillbaka till handläggaren för komplettering. Vid kvalitetssäkringen uppmärksammades också den journalanteckning som var gjord den 15 juni 2009.

Ordinarie handläggare kontaktade DD den 10 juli 2009. Ärendet lämnades samma dag för ny kvalitetssäkring.

Kvalitetssäkring gjordes på nytt den 20 juli 2009. Handläggaren hade föreslagit avslag med motiveringen att DD inte hade en varaktigt nedsättning av arbetsförmågan. Vid kvalitetssäkringen uppmärksammades dock att övergångsregler kunde vara tillämpliga. Ärendet återsändes till handläggaren för komplettering i denna del.

Slutlig kvalitetssäkring gjordes den 11 augusti 2009. Beslut att bevilja DD tidsbegränsad sjukersättning enligt övergångsbestämmelserna fattades den 27 augusti 2009.

JO:s dnr 5008-2009 EE

EE:s omprövningsärende avseende bostadsbidrag kom in till Försäkringskassan i Östersund den 23 mars 2009. Ärendet registrerades och skickades därefter över till ansvarig enhet i Sundsvall. Ansvarig enhet tog emot ärendet först den 16 april 2009. Bekräftelse om att begäran om omprövning kommit in skickades ut samma dag.

Beslut i ärendet fattades den 4 november 2009.

JO:s dnr 2689-2009 FF

Ansökan om bostadstillägg till pensionärer kom in till Försäkringskassan den 11 september 2008.

Eftersom ansökan endast delvis var ifylld och då inga handlingar hade bifogats i ärendet begärdes den 22 oktober 2008 kompletteringar. Då några kompletteringar inte kom in sändes den 14 november 2008 en påminnelse ombegärda handlingar. Några handlingar kom dock inte in.

Den 10 december 2008 skickades ytterligare en begäran om komplettering till FF. Enligt begäran skulle FF höra av sig senast den 28 december 2008. Annars skulle Försäkringskassan gå till beslut.

Någon komplettering kom inte in och FF hörde heller inte av sig inom utsatt tid. Den 15 januari 2009 fattades därför beslut om att avvisa ansökan om bostadstillägg. Beslutet försågs med en överklagandehänvisning.

Begäran om överklagande kom in den 19 januari 2009. Överklagandet av avvisningsbeslutet registrerades som ett omprövningsärende.

I en ny ansökan om bostadstillägg som kom in den 6 april 2009 ansökte FF på nytt om bostadstillägg från och med juni 2008. Även denna ansökan var endast delvis ifylld och några handlingar hade inte bifogats. Eftersom bostadstillägg inte hade utbetalats under en tid betraktades den nya ansökan som en "förstagångsansökan". FF ombads därför att skicka in sådana handlingar, t.ex. hyreskontrakt, som styrker hans uppgifter. Försäkringskassan skickade ut flera kompletteringsbrev men då FF inte hörde av sig fattade Försäkringskassan beslut om avvisning den 6 augusti 2009.

FF skickade inte heller under tiden för omprövningen in de begärda kompletteringarna. Ansvarig handläggare tog dock själv in nödvändiga kompletteringar från Skatteverket. Den 21 september 2009 beslutade omprövningsenheten i Halmstad att ändra Försäkringskassans avvisningsbeslut av den 15 januari 2009 och beviljade FF bostadstillägg för tiden augusti 2008–oktober 2009.

Slutsatser

Om man bortser från omprövningsverksamheten – där problemen varit omfattande, se mer nedan – är den generella bilden att handläggningstiderna under året legat på tillfredsställande nivåer även om vissa variationer har funnits. Som redovisningen ovan har visat fanns det t.ex. under våren vissa problem inom ärendelagen tillfällig föräldrapenning, bostadsbidrag och underhållsstöd. Men de stora problem som fanns i myndigheten under delar av 2008 med handläggningstider och balanser ser vi inte längre. Situationen under 2009 är väsentligt bättre.

Även tillgängligheten har starkt förbättrats under året. Ambitiösa mål på tillgänglighet, service och bemötande har lett till en positiv utveckling. Problemen som uppstod i samband med omorganisationen kring nya roller m.m. har myndigheten i allt väsentligt klarat ut.

Även om alltså den generella bilden när det gäller handläggningstider har sett ganska bra ut under året har det varit problem på vissa orter, särskilt under våren 2009.

Till exempel har försäkringskontoret i Örebro under året haft stora problem med mycket hög belastning för personalen. Särskilt besvärligt har det varit inom förmånsslaget assistansersättning. Den långa handläggningstiden i

AA:s ärende som rörde just assistansersättning är inte acceptabel (JO:s dnr 4909-2009). Den höga arbetsbelastningen har berott på hög sjukfrånvaro bland personalen på kontoret och viss kompetensbrist. Under hösten har dock kompetensutvecklingsinsatser genomförts. Ett mer flexibelt arbetssätt med bättre resursutnyttjande tillämpas också på kontoret. Det har lett till att resultatet har förbättrats under hösten.

Som AA beskrivit i sin anmälan har det i ärendet också brutit när det gäller information om ansvarig handläggare. Som framgått ovan fick AA den informationen först den 3 september 2009, dvs. över ett halvår efter att ansökan kom in. Numera fördelas dock alla ansökningar på handläggare direkt när de kommer in och enligt processbeskrivningen för förmånsslaget ska handläggarens namn framgå av bekräftelsebrevet som skickas ut när ansökan kommit in till myndigheten.

Förbiseenden i enskilda ärenden har också lett till oacceptabelt lång handläggningstid. Ett sådant exempel är CC:s ärende som rörde bostadsbidrag (JO:s dnr 3763-2009). Ärendet komplicerades något beroende på att barnets far bor och

arbetar i Skottland och då krävs det utredning om eventuell samordning av förmåner därifrån enligt förordning EEG nr 1408/71 och 574/72. Dessutom behövde ärendet kompletteras och Försäkringskassan fick även påminna om den begärda kompletteringen. Men behovet av komplettering i ärendet borde ha uppmärksamats snabbare av Försäkringskassan. Orsaken till varför handläggningen har dragit ut på tiden trots flera påminnelser från CC har inte kunnat klarläggas. Försäkringskassan beklagar att CC har drabbats av Försäkringskassans långsamma handläggning.

Även i DD:s ärende om sjukersättning har handläggningen dragit ut på tiden på ett sätt som inte är tillfredsställande (JO:s dnr 3694-2009). Informationen till DD om mottagen ansökan och beräknad handläggningstid har heller inte fungerat. Försäkringskassan beklagar bristerna i de här avseendena. DD skriver vidare i sin anmälan att hon inte fått besked om vem som skulle ta över hennes ärende efter sommaren. DD har här sannolikt fått något besked från Försäkringskassan som skapat oklarhet. Riktigt vilka besked som lämnats har dock inte kunnat klargöras. Det som faktiskt gällde var emellertid att den första handläggaren fullföljde handläggningen av ärendet efter sin semester och hade bl.a. ett par telefonkontakter med DD (den 10 juli och den 4 augusti) innan beslut fattades i ärendet den 27 augusti 2009. Försäkringskassan beklagar den felaktiga information som sannolikt har lämnats till DD och den oklarhet den skapat.

Vidare har myndigheten inte tagit ställning till DD:s begäran om att få ett provisoriskt beslut. En begäran om ett provisoriskt beslut är ett tecken på att en försäkrad är starkt beroende av den ersättning som han eller hon ansöker om. Det är därför viktigt att se till att ge ett snabbt besked. Försäkringskassan ser allvarligt på att det felat i det här avseendet. Sedan det här felet begicks har en komplettering gjorts av det lokala uppföljningssystem som finns för ansökningar om sjukersättning och aktivitetserättning. Kompletteringen innebär att den uppföljande granskning som ansvarig enhetschef ska göra även innefattar en kontroll om det finns ställningstagande till en eventuell begäran om provisoriskt beslut.

Som framgått ovan har det under året varit stora problem med långa handläggningstider i omprövningsärenden. Målet att ärendena ska avgöras inom sex veckor har inte kunnat hållas. I många fall har handläggningstiden varit mycket längre än så. Handläggningstider på över sex månader har förekommit i flera fall. Detta är mycket beklagligt och givetvis helt oacceptabelt. Som beskrivits ovan har myndigheten under hösten vidtagit en rad åtgärder för att komma tillrätta med situationen. Det sker en kraftsamling i hela organisationen och bedömningen är att med de åtgärder som nu satts i gång kommer resultatet med avseende på handläggningstider att väsentligt förbättras senare delen av det här året och under nästa år. Vissa förbättringar har redan kunnat iakttas.

Exempel på långsam handläggning i omprövningsärenden ser vi i EE:s och FF:s ärenden (JO:s dnr 5008-2009 och 2689-2009). Det är fullständigt oacceptabla handläggningstider i båda fallen. I FF:s ärende hämtade omprövningshandläggaren till slut själv in nödvändig komplettering från Skatteverket. Det kan diskuteras om Försäkringskassan borde ha gjort det tidigare för att på det sättet åstadkomma en snabbare hantering. Vidare blev det i

FF:s ärende oklarheter med överklagandehänvisningen, vilket är beklagligt. Detta kan förklaras med att Försäkringskassan i somras ändrade tillämpningen efter att flera förvaltningsdomstolar återförvisat ärenden för omprövning i fall där Försäkringskassan meddelat avvisningsbeslut. Tidigare försågs avvisningsbeslut med överklagandehänvisning. Den ändrade tillämpningen innebär alltså att avvisningsbeslut, med ett par undantag, först ska omprövas av myndigheten. Den ändrade tillämpningen har kommit till uttryck i Försäkringskassans vägledning Försäkringskassan och förvaltningslagen (serienummer2004:7) och numera ska det inte råda någon oklarhet om vad som gäller i det här avseendet.

Den 29 januari 2010 inkom på begäran av JO kompletterande uppgifter från Försäkringskassan. Av dessa framgick bl.a. att målen för Försäkringskassans handläggningstider är beräknade så att omkring 80 % av ärendena inom vissa förmånsslag ska hinna avgöras inom den utsatta tiden. Kassan anförde att hänsyn tagits till att s.k. försörjningskritiska förmåner (t.ex. sjukpenning, JO:s anmärkning) ska betalas ut inom en månad. Försäkringskassan konstaterade vidare att en fördröjning i handläggningen uppstår i 20–25 % av fallen beroende på att ärendena måste kompletteras av den försäkrade eller annan extern part.

AA och CC kommenterade Försäkringskassans remissvar.

Rättslig reglering

Ett av förvaltningslagens (1986:223) syften är att garantera att myndigheterna upprätthåller en viss standard i fråga om bl.a. service till allmänheten. Därigenom främjas även rättssäkerheten. Nedan följer en kort redogörelse för de regler i förvaltningslagen som främst beskriver vad som kan betecknas som god förvaltningsstandard.

I 4 § förvaltningslagen behandlas myndigheternas allmänna serviceskyldighet. I paragrafen anges att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

Av 5 § förvaltningslagen framgår att myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, ska allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.

Enligt 6 § förvaltningslagen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Vidare anges i 7 § förvaltningslagen att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt ska myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Bedömning

Allmänt

Som framgår av mitt beslut den 26 januari 2009 (dnr 4346-2008) hade Försäkringskassan inte förmått upprätthålla en god förvaltningsstandard under tiden för omorganisationen. Den nya organisationen har nu varit i drift i drygt ett

år, och Försäkringskassan har haft motsvarande tid på sig att komma till rätta med problemen med framför allt långa handläggningstider och bristande tillgänglighet.

Försäkringskassan har i sitt remissvar beträffande den allmänna utvecklingen och vidtagna åtgärder anfört att den negativa trenden med långa handläggningstider, utom när det gäller omprövningsverksamheten, har brutits. Tyvärr är detta något som bara delvis återspeglas i JO:s verksamhet. Det kommer fortfarande in många anmälningar från försäkrade som har fått vänta orimligt länge på beslut i sina ärenden. Jag kan däremot konstatera att antalet anmälningar som rör svårigheter att komma i kontakt med Försäkringskassans personal har avtagit märkbart. Utifrån innehållet i de inkomna anmälningarna delar jag vidare Försäkringskassans uppfattning att den s.k. 48-timmarsåterkopplingen nu fungerar väsentligt bättre.

Serviceåtagandena m.m.

Försäkringskassan redogör i sitt remissvar för de s.k. serviceåtaganden som myndigheten, på uppdrag av regeringen, har utarbetat. Ett av dessa åtaganden innebär att det ska ta högst 30 dagar att handlägga ärendeslagen sjuk- och föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer. Detsamma ska gälla för ärenden om havandeskaps- och närståendepenning om det inte krävs kompletterande uppgifter eller utredning. Åtagandet uppfyller enligt min uppfattning ett rimligt krav på skyndsamhet i de berörda ärendeslagen.

Ett annat serviceåtagande gällande ärendeslagen ovan innebär att, för det fall Försäkringskassan behöver kompletterande uppgifter eller handlingar, den enskilde ska upplysas om det inom en vecka. Denna åtgärd framstår som skälig ur den enskildes perspektiv och borde, enligt min mening, gälla samtliga ärendeslag. Här kan särskilt anmärkas att Försäkringskassan i sin komplettering den 29 januari 2010 uppgett att en av de främsta orsakerna till att en målsatt handläggningstid inte följs är att ett ärende inte är komplett när det kommer in.

Jag vill i detta sammanhang också tillägga att jag ser positivt på att det, enligt Försäkringskassans remissvar, kommer att vara möjligt för enskilda att under kontorstid direkt nå eller lämna meddelande till en handläggare.

Beträffande förhållandena inom respektive ärendeslag har Försäkringskassan sammanfattningsvis anfört att handläggningstiderna, i vart fall sedan andra halvåret 2009, för de flesta ärendeslagen ligger vid eller nära målet. Det är naturligtvis en positiv utveckling. Till följd av den totalt sett mycket stora ärendevolymen är det emellertid fortfarande ett stort antal individer som drabbas av att deras ärenden inte blir avgjorda inom den målsatta handläggningstiden.

Omprövningsverksamheten

Jag har vid upprepade tillfällen understrukit vikten av att Försäkringskassan fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor om inte särskilda skäl föranleder annat. Jag har därtill klargjort att varken omorganisation eller ökad ärendeinströmning utgör sådana särskilda skäl. Bland det ökade antalet inkomna

anmälningar om lång handläggningstid i omprövningsärenden har det inte helt sällan handlat om handläggningstider överstigande ett halvår. Så långa handläggningstider kan självfallet inte accepteras och utgör i sig ett allvarligt rättssäkerhetsproblem. Jag vill erinra om att den försäkrade, enligt artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad av domstol. En utdragen omprövningsprocess hos Försäkringskassan fördröjer i motsvarande omfattning den försäkrades möjlighet att få sin sak prövad i domstol.

I sitt remissvar redogör Försäkringskassan för ett antal åtgärder som myndigheten har beslutat att genomföra för att komma till rätta med handläggningstiderna i omprövningsärendena. Jag ser positivt på detta och utgår från att de föreslagna åtgärderna kommer att ge avsedd effekt.

De fem typfallen

Assistansersättning (dnr 4909-2009)

Av utredningen framgår att en korrekt undertecknad ansökan om assistansersättning avseende BB inkom till Försäkringskassan den 16 mars 2009. Därefter vidtog inte Försäkringskassan några åtgärder i ärendet förrän den 25 september 2009. Beslut i ärendet fattades den 23 oktober 2009, först efter drygt sju månader. En så lång handläggningstid är inte acceptabel. Mest anmärkningsvärt är emellertid att det dröjde mer än ett halvår innan Försäkringskassan överhuvudtaget påbörjade handläggningen och lämnade besked om ansvarig handläggare. Jag är mycket kritisk till den inledande passivitet som förekom i ärendet och till den långa handläggningstid som den medförde.

Bostadsbidrag (dnr 3763-2009)

Av utredningen framgår att CC:s ansökan om bostadsbidrag kom in till Försäkringskassan den 28 november 2008. Av ansökan framgick att CC hade för avsikt att komplettera sin ansökan med ytterligare uppgifter. Då några uppgifter inte inkom uppmanade Försäkringskassan den 12 mars respektive den 18 april 2009 CC att komplettera sin ansökan. CC anförde att hon sände in de kompletterande uppgifterna efter den första uppmaningen men att brevet, enligt kassan, inte kom fram. Beslut i ärendet fattades den 12 augusti 2009, drygt åtta månader efter det att ansökan inkom. Även om Försäkringskassan inte ensam kan lastas för att handläggningen drog ut på tiden framstår den sammanlagda handläggningstiden som orimligt lång. För detta förtjänar Försäkringskassan kritik. Jag har för övrigt noterat att problem med ”försvunna” brev relativt ofta tas upp i anmälningar mot Försäkringskassan.

Förlängd sjukersättning (dnr 3694-2009)

DD:s ansökan om förlängd sjukersättning inkom, enligt remissvaret, till Försäkringskassan den 6 april 2009. Beslut i ärendet fattades den 27 augusti 2009, efter närmare fem månader. DD hade då varit utan ersättning i tre månader. Jag har vid flera tidigare tillfällen betonat vikten av skyndsamt handläggning när den försäkrade, som i detta fall, redan uppstår sjukersättning och därmed får antas vara

beroende av denna för sin försörjning. Det är i sådana fall också viktigt att Försäkringskassan tar ställning till om det finns förutsättningar för att genom ett provisoriskt beslut förhindra att det uppstår glapp i utbetalningen. Av Försäkringskassans remissvar framgår att DD den 15 juni 2009 begärde att kassan skulle fatta ett provisoriskt beslut i ärendet. Försäkringskassan borde redan dessförinnan, på eget initiativ, ha tagit ställning till frågan om det fanns förutsättningar att meddela ett sådant beslut. När DD själv begärde ett provisoriskt beslut borde Försäkringskassan dessutom snarast ha meddelat ett beslut i frågan. Jag är mycket kritisk till Försäkringskassans hantering av ärendet.

Omprövningar (dnr 5008-2009 resp. dnr 2689-2009)

Jag har redan ovan, under rubriken Omprövningsverksamheten, redogjort för min generella inställning när det gäller Försäkringskassans handläggningstider i omprövningsärenden. Angående EE:s ärende (dnr 5008-2009) har utredningen visat att hans begäran om omprövning inkom till Försäkringskassan den 23 mars 2009 och att beslut i ärendet fattades den 4 november 2009. Handläggningstiden uppgick således till drygt sju månader vilket är oacceptabelt.

I FF:s ärende (dnr 2689-2009) har framkommit bl.a. följande. FF uppbar bostadstillägg till pensionärer t.o.m. juli 2008 och ansökte den 11 september 2008 om fortsatt sådant tillägg. Sedan FF underlåtit att efterkomma Försäkringskassans upprepade uppmaningar att inkomma med kompletterande uppgifter beslutade kassan, den 15 januari 2009, att avvisa FF:s ansökan. Beslutet försågs felaktigt med en överklagandehänvisning. När FF:s den 19 januari 2009 inkom med ett överklagande registrerades det emellertid som ett omprövningsärende. Genom telefonsamtal med Försäkringskassans omprövningsenhet i Halmstad den 17 september 2009 inhämtade JO följande uppgifter. Ärendet inkom till omprövningsenheten den 3 april 2009. Ett bekräftelsebrev sändes då till FF. Försäkringskassan vidtog därefter inte några åtgärder i ärendet. FF inkom inte heller med några kompletterande uppgifter. Av Försäkringskassans remissvar den 4 december 2009 framgår att kassan så småningom på eget initiativ hämtade in nödvändiga uppgifter från Skatteverket. Den 21 september 2009 fattade Försäkringskassan beslut i omprövningsärendet. Den sammanlagda handläggningstiden uppgick således till åtta månader vilket är oacceptabelt.

Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för dröjsmålet i såväl EE:s som FF:s ärende.