

Fråga om hur Försäkringskassans prövning bör göras när begärda kompletterande handlingar ges in efter att en ansökan har avvisats på grund av ett ofullständigt underlag

Beslutet i korthet: I en anmälan till JO framfördes klagomål mot Försäkringskassan med anledning av myndighetens hantering av en ansökan om bostadsbidrag. Vid granskningen av det aktuella ärendet framkom bl.a. att ansökan hade avvisats på grund av ett ofullständigt underlag men att Försäkringskassan därefter hade mottagit vissa kompletteringar och med anledning av det inlett en process för att ändra det tidigare beslutet med stöd av den särskilda ändringsbestämmelsen i 113 kap. 3 § socialförsäkringsbalken. JO konstaterar att Försäkringskassan visserligen har tillämpat bestämmelsen för vidsträckt i det aktuella fallet men att den situation som uppstod löstes på ett sätt som var till fördel för den enskilde och i enlighet med förvaltningsrättslig praxis. JO finner inte anledning att rikta någon kritik mot kassans förfarande i det avseendet. Försäkringskassan kritiserar dock för en långsam handläggning av ändringsärendet och för bl.a. bristande journalföring.

I beslutet uttalar JO att det i en situation där en ansökan avvisats på grund av ett ofullständigt underlag finns goda skäl att anta att den som därefter ger in kompletterande handlingar eller uppgifter till kassan vill ha den förmån som han eller hon ursprungligen har begärt. Oavsett om kompletteringar ges in tillsammans med en uttrycklig begäran om omprövning eller inte bör utgångspunkten vara att den enskilde vill få en så fullständig prövning som möjligt. I många fall är rätten till retroaktiv ersättning beroende av vid vilken tidpunkt som en ansökan getts in till Försäkringskassan. Detta gäller exempelvis bostadsbidrag, som i regel inte lämnas för längre tid tillbaka än ansökningsmånaden. Försäkringskassan bör därför i de situationer där kompletteringar ges in inom omprövningsfristen på eget initiativ ta ställning till om en ansökan kan prövas i sak om inte den enskilde uttryckligen motsatt sig en sådan prövning. Därigenom erbjuds den enskilde en möjlighet att få en fullständig sakprövning av den ansökan som tidigare avvisats.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 18 maj 2014 framförde AA klagomål mot Försäkringskassans handläggning i ett ärende om bostadsbidrag för BB:s räkning. AA anförde i huvudsak följande: BB:s ansökan om bostadsbidrag skickades till Försäkringskassan den 25 september 2013. Myndigheten hade vid tiden för anmälan till JO ännu inte fattat något beslut i ärendet. Hon har vid ett flertal tillfällen ringt till Försäkringskassan som har lovat att påminna

handläggaren om att driva ärendet framåt. Under ett telefonsamtal den 25 februari 2014 lovades hon dessutom ett besked i närtid. Därutöver har hon kunnat konstatera att Försäkringskassan inte heller har registrerat alla insända handlingar i ärendet.

Utredning

Handlingar i ärendet begärdes in och granskades.

Därefter remitterades ansökan till Försäkringskassan för yttrande. I sitt remissvar den 2 juli 2014 anförde myndigheten följande:

Bakgrund

I Försäkringskassans uppdrag ingår att se till att den som har rätt till bostadsbidrag ska få sitt beslut så enkelt och snabbt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Handläggningen ska ske med noggrannhet och uppmärksamhet. Försäkringskassan följer lagstiftningen för bostadsbidrag och handläggningen ska ske enligt fastställda handlägningsprocesser.

En försäkrad som är mellan 18-28 år kan efter ansökan bli beviljad bostadsbidrag. Om det vid handläggningen uppstår frågor som behöver utredas angående rätten till bidraget så kontaktas den försäkrade varpå denne har möjlighet att komplettera uppgifterna i sitt ärende.

Utredning

Den 24 september 2013 kom BB in med en ansökan om bostadsbidrag. Försäkringskassan påbörjade sin handläggning av ärendet den 4 oktober och konstaterade att ansökan inte var komplett. Försäkringskassan begärde att BB skulle komma in med kompletterande handlingar för att Försäkringskassan skulle kunna bedöma rätten till ersättning. De handlingar som Försäkringskassan begärde var kopia av godkännande av andrahandsuthyrningen från fastighetsägaren samt dokument som styrkte att förstahandshyresgästen var (rätteligen inte var; *JO:s anmärkning*) folkbokförd på adressen.

Den 15 november 2013 hade inga ytterligare handlingar eller uppgifter kommit in i ärendet. Beslut fattades därför om att avslå (rätteligen avvisa; *JO:s anmärkning*) BB:s ansökan om bostadsbidrag.

Den 12 december 2013 kom begärda handlingar in som styrker att hyresvärden godkänt andrahandsuthyrningen.

Den 17 december 2013 påbörjades handläggningen för att ändra föregående beslut då begärda handlingar angående godkännande av andrahandsuthyrningen kommit in. Ärendet skickades till en försäkringsspecialist inom bostadsbidrag för att kvalitetssäkra att rättningen kunde genomföras. Vid kvalitetssäkringen uppmärksammades att förstahandshyresgästen fortfarande var folkbokförd på den ifrågavarande adressen. Med anledning av detta skickas ärendet åter till handläggaren för vidare utredning.

Den 19 februari 2014 kom det in ett brev från BB där hon efterfrågade beslut i sitt ärende samt att AA hade fullmakt att föra hennes talan i bostadsbidragsärendet.

Den 20 mars 2014 ringde AA till Försäkringskassans kundcenter och efterfrågade beslut i ärendet.

Den 24 mars 2014 kontaktade handläggaren AA via telefon och förklarade att en ändring av föregående beslut kunde göras när det var styrkt var förstahandshyresgästens bodde då dennes folkbokföringsadress var densamma som BB ansökte om bostadsbidrag för.

Den 31 mars 2014 lämnade AA in handlingar i vilka det framgick att förstahandshyresgästens folkbokföringsadress var en annan än BB:s.

Den 9 april 2014 antecknade handläggaren i journalen att det inte pågick någon folkbokföringsutredning hos Skatteverket som avsåg förstahandshyresgästen.

Den 29 april 2014 kom det in ett brev från AA där hon undrade varför beslutet dröjde samt att hon ville bli kontaktad av Försäkringskassan.

Den 9 maj 2014 ringde AA till Försäkringskassans kundcenter. AA önskade ett beslut så snabbt som möjligt och ville att handläggaren kontaktade henne.

Den 23 maj 2014 fattade Försäkringskassan ett ändringsbeslut och BB beviljades bostadsbidrag.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan kan konstatera att handläggningen av BB:s ansökan om bostadsbidrag uppvisar både brister och passivitet.

I handläggningen av BB:s ansökan om bostadsbidrag har Försäkringskassan inte fullföljt sitt åtagande i handläggningen. Handläggningsprocessen har inte följts vilket har orsakat passivitet och en fördröjning i handläggningen. Detta föranledde att bostadsbidrag inte betalades ut i tid till BB. Serviceåtagandet inom bostadsbidrag är att det ska ta högst 30 dagar att handlägga ett komplett ärende. Vid behov av fler uppgifter eller handlingar så kontaktas kunden inom en vecka.

Uppenbara brister i journalföringen gör att det är svårt att följa ärendet och få en bra överblick. AA uppger att hon den 25 februari 2014 kontaktade Försäkringskassan. Det samtalet finns inte noterat i journalen.

I journalerna saknas även anteckningar om annan av AA påtalad kontakt. Detta bedöms som anmärkningsvärt.

Vid två tillfällen har dessutom AA begärt att bli kontaktad av Försäkringskassan utan att någon har kontaktat AA. Det finns inga noteringar i journalen om att så har skett. Försäkringskassan ska i normalfallet besvara eller kontakta kund som begär detta inom 48 timmar. Detta har dock inte skett.

Utredningen visar även att vid handläggningen av BB:s ärende så har inte de bevakningsanledningar och signalsystem som normalt använts för att undvika att man frångår handläggningsprocessen tidsmässigt använts. Detta har medfört att ärendet inte har blivit prioriterat med alltför lång handläggningstid som följd.

Initialt har BB:s ärende handlagts skyndsamt och enligt processen för bostadsbidrag. Dock brister hanteringen när ärendet senare ska rättas då nya uppgifter har inkommit. Ett beslut i ärendet hade kunnat fattas snabbare, redan i samband med att Försäkringskassan får in handlingarna om förstahandshyresgästens folkbokföringsadress.

AA anger att hon sett att insända handlingar inte har blivit registrerade. Försäkringskassan uppfattar detta som att AA menar att hon inte ser det på ”Min sida” på fk.se. Denna självbetjäningstjänst ger dock enskild möjlighet att via Internet ansöka om förmån, skicka in intyg från vården, ändra uppgifter och ändra konton. Insända handlingar registreras inte där utan i Försäkringskassans handläggningssystem.

Försäkringskassan beklagar det inträffade och de olägenheter som det har inneburit för BB. Med anledning av detta kommer enheten för bostadsbidrag vid Försäkringskassans nationella försäkringscenter i Kalmar att se över sina rutiner för att undvika att liknande händelser inträffar igen. Berörd handläggare är vidtalad.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering

I 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, anges att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

Enligt 7 § FL ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Enligt 15 § FL ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Enligt 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken, SFB, ska en ansökan innehålla de uppgifter som behövs i ett ärende.

I 110 kap. 10 § SFB anges att om en ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för någon prövning i sak ska den handläggande myndigheten avvisa den.

Enligt 110 kap. 11 § SFB får myndigheten dock inte avvisa en ansökan innan den enskilde först har fått en möjlighet att komplettera sin ansökan och dessutom fått information om att ansökan kommer att avvisas om kompletteringen inte görs.

I 113 kap. 3 § första stycket SFB anges att Försäkringskassan ska ändra ett beslut som har fattats av myndigheten och som inte har prövats av domstol, om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet, har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak. Enligt andra stycket ska beslutet ändras även om omprövning inte har begärts. Ändring behöver dock inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

I 113 kap. 7 § första stycket SFB anges att Försäkringskassan ska ompröva ett beslut som har fattats av myndigheten om det skriftligen begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 3 §. Vidare anges i andra stycket att ett avvisningsbeslut som grundas på att en begäran om omprövning eller ett överklagande kommit in för sent inte får omprövas. Inte heller får omprövning avse en fråga som har avgjorts efter omprövning, eller av domstol.

I 113 kap. 19 § SFB anges att en begäran om omprövning enligt 7 § ska ha kommit in till den handläggande myndigheten inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet.

Bedömning

Av utredningen framgår att BB:s ansökan om bostadsbidrag kom in till Försäkringskassan den 24 september 2013. Vidare framgår att

Försäkringskassan bedömde att ansökan behövde kompletteras med vissa uppgifter. BB förelades därför den 4 oktober 2013 att senast den 21 oktober 2013 komma in med dessa kompletteringar och informerades om att hennes ansökan skulle avvisas om hon inte gjorde det. Enligt remissvaret inkom inte BB med de begärda kompletteringarna inom den förelagda tiden. Den 15 november 2013 fattade kassan därför beslut om att avvisa ansökan, vilket under angivna förutsättningar var en korrekt åtgärd.

Den 12 december 2013 mottog kassan vissa av de tidigare begärda kompletteringarna. Med anledning av detta påbörjade kassan den 17 december 2013 en process för att ändra det tidigare beslutet med stöd av 113 kap. 3 § SFB.

Enligt nämnda bestämmelse är Försäkringskassan skyldig att, även om omprövning inte har begärts, i vissa fall ändra ett oriktigt beslut om förmåner enligt SFB. Samtliga situationer som omfattas tar dock sikte på ursprungliga felaktigheter i beslut, dvs. felaktigheter som förelegat redan vid tidpunkten för det första beslutet. Som framgår av bestämmelsen krävs dessutom att beslutet innehåller en uppenbar oriktighet för att Försäkringskassan ska kunna ändra beslut med stöd av bestämmelsen.

Försäkringskassans möjligheter att ändra beslut enligt 113 kap. 3 § SFB är också mer begränsade än de som står till buds vid en fullständig omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB. I en situation som den nu aktuella, där ett grundbeslut innebär att en ansökan avvisats på grund av ett ofullständigt underlag, gör en omprövning enligt 113 kap. 7 § SFB det möjligt att pröva sakfrågan i dess hela vidd.

Som jag konstaterat var beslutet att avvisa BB:s ansökan en korrekt åtgärd under de omständigheter som då förelåg. Förutsättningarna för att tillämpa 113 kap. 3 § SFB för att ändra det tidigare beslutet var därmed inte uppfyllda. Såvitt framkommit har Försäkringskassan således tillämpat bestämmelsen mer vidsträckt än vad den medger. Det bör dock tilläggas att bestämmelsen i 113 kap. 3 § SFB endast innefattar en miniminivå för den handläggande myndighetens skyldigheter att ändra ett felaktigt beslut. En annan sak är att myndigheten ändå kan ha befogenhet att, enligt de regler som har vuxit fram i praxis, ändra ett redan fattat beslut till den enskildes fördel. För att en sådan ändring av ett tidigare fattat beslut ska få göras krävs inte att det förekommit några direkta felaktigheter, utan det räcker att myndigheten gör en ny lämplighetsbedömning.

I en situation där en ansökan avvisats på grund av ett ofullständigt underlag finns det goda skäl att anta att den som därefter ger in kompletterande handlingar eller uppgifter till kassan vill ha den förmån som han eller hon ursprungligen har begärt. Oavsett om kompletteringar ges in tillsammans med en uttrycklig begäran om omprövning eller inte bör utgångspunkten vidare vara att den enskilde vill få en så fullständig prövning som möjligt.

I många fall är rätten till retroaktiv ersättning beroende av vid vilken tidpunkt som en ansökan getts in till Försäkringskassan. Detta gäller exempelvis den förmån det är fråga om i det här fallet. Enligt 96 kap. 14 § SFB får nämligen bostadsbidrag, med undantag för en situation som nu inte är aktuell, inte lämnas för längre tid tillbaka än ansökningsmånaden.

Försäkringskassan bör därför i de situationer där kompletteringar ges in inom omprövningsfristen på eget initiativ ta ställning till om en ansökan kan prövas i sak om inte den enskilde uttryckligen motsatt sig en sådan prövning. Därigenom erbjuds den enskilde en möjlighet att få en fullständig sakprövning av den tidigare avvisade ansökan. Även om ansökningshandlingarna bedömts vara bristfälliga är de i dessa fall förvaltningsrättsligt sett inkomna, och ärendet anses anhängiggjort det datum då ansökan kom in till Försäkringskassan.

Av utredningen framgår att Försäkringskassan i det här fallet rent faktiskt har gjort en fullständig omprövning. Försäkringskassans ställningstaganden i sak ledde även till att BB, den 23 maj 2015, beviljades bostadsbidrag fr.o.m. oktober 2013, i överensstämmelse med sin ursprungliga begäran. Sammanfattningsvis kan det således konstateras att Försäkringskassan har löst den situation som uppstått på ett sätt som varit till fördel för BB och i enlighet med förvaltningsrättslig praxis. Jag finner inte anledning att rikta någon kritik mot Försäkringskassans förfarande i detta avseende.

Däremot har den handläggning som Försäkringskassan inledde den 17 december 2013, med anledning av de kompletterande uppgifter som lämnades den 12 december 2013, brustit i flera avseenden.

Utredningen visar bl.a. att handläggningen av ärendet avstannade redan inledningsvis efter att det vid kvalitetssäkringen bedömts föreligga ett behov av ytterligare kompletteringar för att en rättelse skulle kunna genomföras. Därefter återupptogs handläggningen först den 24 mars 2014, dvs. efter nästan tre månaders passivitet, genom att handläggaren kontaktade AA per telefon och lämnade upplysningar om vad som krävdes för att det tidigare beslutet skulle kunna ändras. Denna passivitet är inte förenlig med förvaltningslagens krav på en skyndsam handläggning. Den 31 mars 2014 inkom de efterfrågade kompletteringarna. Sedan dessa kommit in dröjde det emellertid fram till den 23 maj 2014, dvs. nästan ytterligare två månader, innan Försäkringskassan fattade sitt ändringsbeslut i ärendet. Försäkringskassan har medgett att beslut i ärendet hade kunnat fattas redan i samband med mottagandet av kompletteringarna den 31 mars 2014. Dröjsmålet i denna del framstår därför som anmärkningsvärt.

Som framgår av remissvaret har det även funnits andra brister i handläggningen, däribland i fråga om utebliven återkoppling. Under handläggningen mottog Försäkringskassan, den 19 februari 2014 och den 29 april 2014, brev från BB respektive AA vari de efterfrågade besked i ärendet. Dessa brev besvarades aldrig, vilket naturligtvis inte är acceptabelt. Under handläggningens gång, bl.a. den 20 mars 2014 och den 9 maj 2014, har AA dessutom ringt till

Försäkringskassans kundcenter och efterfrågat besked i ärendet samt bett om att bli kontaktad av handläggaren utan att samtalen har följts upp. Jag är kritisk till Försäkringskassans underlåtenhet även i dessa avseenden.

Därtill framgår att Försäkringskassan har kunnat konstatera sådana brister i journalföringen att det enligt myndigheten orsakat dem svårigheter att följa ärendet och få en bra överblick. Detta utgör en brist i sig.

Den långsamma och bristfälliga handläggningen har enligt uppgift berott på att de bevakningsanledningar och signalsystem som vanligtvis ska användas inte har använts. Jag noterar att vissa åtgärder har vidtagits för att förhindra att liknande händelser inträffar igen och jag förutsätter att dessa får avsedd effekt.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.