

## Initiativärende mot Försäkringskassan; fråga om när beslutstidpunkten infaller och vad som är beslutsdokument i ärenden om aktivitets- och sjukersättning

---

**Beslutet i korthet:** I beslutet uttalas bl.a. att när Försäkringskassan har antecknat i journalen att beslut har fattats men inte återgett vad beslutet innebär så är det inte journalanteckningen utan beslutsbrevet till den enskilde som är beslutsdokument. Beslutstidpunkten infaller i så fall när beslutet expedieras, och det är också då som beslutet blir orubbligt. Utredningen i ärendet visar att Försäkringskassan har tillämpat felaktiga rutiner för dokumentation och datering av beslut i ärenden om aktivitets- och sjukersättning. För detta får Försäkringskassan kritik.

### Initiativet

Vid JO:s inspektion av Försäkringskassan, FV Öst 2 Linköping, den 19 och 20 april 2016 (dnr 1962-2016) uppmärksammades följande:

I journalanteckningarna i ett av de granskade ärendena om aktivitetsersättning angavs att beslut hade fattats den 6 april 2016. Ärendet hade därefter lämnats över till en annan tjänsteman. Denne hade i sin tur antecknat att ärendet skickats åter till handläggaren för komplettering den 7 april 2016. Några ytterligare anteckningar fanns inte.

Dåvarande chefsJO Elisabet Fura beslutade att inom ramen för ett initiativärende utreda de frågor om bl.a. beslutstidpunkten som det granskade ärendet gav upphov till.

### Utredning

Ärendet remitterades till Försäkringskassan som uppmanades att redovisa vad som hade hänt i det granskade ärendet efter den 7 april 2016. Försäkringskassan ombads även att redogöra för sin uppfattning om

- när beslutstidpunkten hade inträffat
- när beslutet hade blivit orubbligt samt
- när och i vilken omfattning information om beslutet kunnat lämnas ut.

Myndigheten uppmanades därutöver att lämna en allmän redogörelse för beslutsprocessen i ärenden om aktivitets- och sjukersättning.

I sitt remissvar den 6 oktober 2016 anförde Försäkringskassan följande:

### **Beslutsprocessen**

Av Processen för Aktivitetsersättning (2013:2) framgår bl.a. följande.

Ärenden om aktivitetsersättning handläggs av en personlig handläggare som bedömer rätten till aktivitetsersättning utifrån kraven på arbetsförmågans nedsättning med mera. Den personliga handläggaren bedömer om den sökande är försäkrad för Inkomstrelaterad ersättning (ISA) respektive för Garantiersättning (GSA). Den personliga handläggaren hämtar vidare in uppgifter om vissa avdrag, till exempel sjukpenning, och uppgifter om utbetalda belopp.

Om den försäkrade har haft någon annan ersättning från Försäkringskassan fyller den personliga handläggaren i blankett Förfrågan - utbetald dag ersättning (FK 3360) och sänder den till en beräkningshandläggare.

Beräkningshandläggaren utreder, bedömer och beräknar den ekonomiska ersättningen.

Beräkningshandläggaren lämnar därefter ärendet till beslutsfattaren som kvalitetssäkrar ärendet och återkopplar till den personliga handläggaren eller till beräknaren om det behöver göras något ytterligare. Om ärendet är klart för beslut och det inte är aktuellt med kommunikering fattar beslutsfattaren beslut.

I ärenden där det är aktuellt med avdrag för retroaktiv ersättning, finns inte alltid exakta belopp framräknade vid den tidpunkt då ärendet föredras för beslutsfattaren.

I processbeskrivningen avsnitt 16.1 Besluta om rätt till aktivitetsersättning sägs bl.a. följande om den här aktuella situationen.

#### **Så här gör du**

---

Efter föredragning fattar beslutsfattaren beslut. I de fall beslutsfattaren instämmer i handläggarens bedömning av ärendet fattar beslutsfattaren beslut om

- rätten till aktivitetsersättning
- eventuell tidpunkt för försäkringsfall
- om kunden är försäkrad för ISA och/eller GSA
- rätten till ekonomisk ersättning samt
- ersättningens storlek

---

Beslutsbrevet är beslutsdokumentet. Beslutsdatum är det datum då beslutsfattaren har fattat beslut om rätten till aktivitetsersättning och ersättningens storlek eller underlaget för beräkning. Beslutsbrevet dateras med detta datum. Om handläggaren har anmält avvikande mening ska det framgå av beslutsbrevet.

---

#### **Ärenden som inte är förberäknade**

När avdrag finns för retroaktiv ersättning, finns inte alltid exakta belopp framräknade. Om ärendet vid förberäkning inte gått att färdigställa på grund av att exakta belopp för avdrag inte har kunnat räknas fram, kan beslutet inte sändas direkt till kunden vid beslutstillfället. Beslutsfattaren går igenom beslutet för att

säkerställa att det är komplett så långt det går. Ärendet verkställs av beräkningshandläggaren och lämnas sedan tillbaka till beslutsfattaren för att skicka ut beslutet.

#### **Dokumentation**

Beslutsfattaren dokumenterar att beslutet har fattats och att ärendet har lämnats till beräkningshandläggaren för beräkning av avdrag och exakta belopp samt komplettering av beslutsbrev. Om kvalitetssäkringen och beslutet görs vid samma tillfälle, räcker det med att bara dokumentera under rubrik Beslut. Ange rubriken 'Beslut'.

#### **Överlämning till annan yrkesroll**

Ärendet lämnas till beräkningshandläggare för komplettering av beslutet med belopp. Lagg bevakning *Beräkna* med bevakningsdatum nästa arbetsdag.

I avsnitt 18.2 Skicka beslut om aktivitetsersättning anges vidare.

#### **Ärenden som inte är förberäknade**

I ärenden som inte är förberäknade kan inte beslut skickas ut direkt efter beslutstillfället. Beräkningshandläggaren har då kompletterat beslutsunderlaget med belopp och verkställt beslutet. Beslutsfattaren söker fram aktuellt ärendet med bevakningsanledning *Beslutsfattare*. Kontrollera så att beloppen i beslutet stämmer med de som finns i våra system. Använd bild *Retrobilaga SA*. Upprätta beslutet i ÄHS när det är skickat.

#### **Utredning**

Den 6 april 2016 noterade den personliga handläggaren i journalen att någon information inte hade kommit in under kommunikeringstiden och överlämnade därefter ärendet till beslutsfattaren.

Samma dag noterade beslutsfattaren följande i journalen "Jag har fattat beslut i ärendet". Därefter lämnade beslutsfattaren ärendet vidare till en beräkningshandläggare.

Följande dag, den 7 april, lämnade beräkningshandläggaren ärendet vidare till en personlig handläggare för komplettering av uppgift om ytterligare perioder med sjukpenning.

Den 22 april lämnade den personliga handläggaren av aktivitetsersättning en förfrågan om utbetald dagersättning för sjukpenning avseende perioden den 1 mars 2016 till och med den 30 april 2016 till en personlig handläggare av sjukpenning.

Den 25 april fyllde den personliga handläggaren av sjukpenning i uppgifterna om sjukpenningen enligt förfrågan och lämnade en impuls i systemet tillbaka till den personliga handläggaren av aktivitetsersättning.

Den 27 april lämnades ärendet av den personliga handläggaren av aktivitetsersättning till en tredje beräkningshandläggare för verkställighet.

Genom att registrera uppgifterna om beloppen i systemet verkställde beräkningshandläggaren ärendet den 28 april. Samma dag kompletterade beräkningshandläggaren beslutsbrevet med belopp efter samordning. Sedan lämnade beräkningshandläggaren ärendet till beslutsfattaren.

Den 3 maj skickade beslutsfattaren beslutsbrevet till AA. Beslutsbrevet daterades den 6 april 2016.

Den 9 maj avslutade den personliga handläggaren av aktivitetsersättning ärendet.

### Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan anser att beslutstidpunkten infaller då beslutsdokumentet är upprättat och därmed får statusen allmän handling. Av anteckningen som gjordes i journalen den 6 april framgår endast att beslutsfattaren fattade beslut i ärendet. Beslutets innebörd framgår inte av anteckningen. Eftersom beslutets innebörd inte framgår anser Försäkringskassan att det är den handling som skickades ut som utgör beslutsdokumentet. Beslutstidpunkten är alltså den 3 maj och det är då beslutet borde ha varit daterat. Fram till den tidpunkten kan Försäkringskassan ändra i beslutet och det blir alltså orubbligt först vid expedieringen den 3 maj. Det är också från denna tidpunkt information om beslutet kan lämnas ut. Anteckningen som gjordes den 6 april blir i och för sig allmän handling direkt när anteckningen fördes in i journalen. Denna anteckning säger dock ingenting om beslutet.

Det kan konstateras att hanteringen i det här aktuella fallet följde processbeskrivningen förutom att journalanteckningen var ofullständig. I enlighet med processbeskrivningen borde beslutsfattaren även ha dokumenterat att ärendet hade lämnats till beräkningshandläggare för beräkning av avdrag och exakta belopp samt komplettering av beslutsbrev. Som ovan angetts anser dock Försäkringskassan att processbeskrivningen är förvaltningsrättsligt felaktig. Processen kommer därför snarast att ses över. Översynen kommer att avse dateringen av beslutsbrev, vid vilken tidpunkt beloppen registreras i systemet och dokumentationen i journalen. Vidare planerar Försäkringskassan att se över IT-stödet för aktivitetsersättning.

Försäkringskassan beklagar den missvisande dokumentationen i journalen den 6 april och beslutsbrevets felaktiga datering.

Försäkringskassan ombads i en förnyad remiss att förtydliga på vilket sätt myndigheten anser att processbeskrivningen är förvaltningsrättsligt felaktig.

I ett kompletterande remissvar den 15 december 2016 anförde Försäkringskassan att processbeskrivningen är felaktig för att den anger att beslutsfattaren ska notera i journalen att beslut har fattats innan ärendet överlämnas för beräkning, dvs. innan det slutliga innehållet i beslutet har fastställts. Påståendet att det är det datum när beslutsfattaren överlämnar ärendet för beräkning som ska anges som beslutsdatum är också felaktigt.

JO har hämtat in och tagit del av Processen för aktivitetsersättning (2013:2).

### Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF, är en handling allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

I 2 kap. 7 § TF stadgas följande:

Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänförs har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänförs till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlopande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,

2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet ska avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats,
3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts [...].

Av 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att en myndighet på begäran av en enskild ska lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

### **Bedömning**

I det granskade ärendet hade beslutsfattaren antecknat att beslut hade fattats den 6 april 2016 trots att beräkningen av de exakta beloppen då inte var slutförd. Beräkningen och övriga nödvändiga åtgärder slutfördes senare och den 3 maj skickades ett s.k. ”beslutsbrev” ut till den försäkrade. Brevet daterades den 6 april 2016. Beslutsfattaren hade huvudsakligen följt Processen för aktivitetsersättning (2013:2), dvs. den rutinbeskrivning som Försäkringskassan har utarbetat för ärendeslaget. Utredningen i ärendet visar emellertid att Processen för aktivitetsersättning, som i de aktuella delarna sammanfaller med rutinbeskrivningen för sjukersättning, beskriver och uppmanar till en förvaltningsrättsligt oriktig hantering.

JO har i tidigare ärenden om liknande frågor konstaterat att det inte finns några föreskrifter som anger att Försäkringskassans beslut ska expedieras. Bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket 2 TF, av vilken följer att en myndighets beslut blir allmän handling när det har expedierats, blir därför inte tillämplig. Vilken regel i TF som i stället styr när Försäkringskassans beslut ska anses upprättat, och därmed få statusen allmän handling, beror på vilken handling som anses vara beslutsdokument.

Försäkringskassans beslut expedieras regelmässigt och får därför, enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § första stycket TF, status som allmän handling vid expedieringstillfället. Om däremot Försäkringskassan inte bara antecknar i journalen att ett beslut har fattats utan även återger vad beslutet innebär, är den anteckningen att betrakta som beslutsdokument. Av 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF följer nämligen att en journalanteckning anses vara upprättad och därmed bli allmän handling när den har färdigställts för anteckning eller införing (se JO 1997/98 s. 375 och JO 2012/13 s. 367).

Med tillämpning av ovanstående regler och resonemang är det, som Försäkringskassan också anför i sitt remissvar, beslutsbrevet som är beslutsdokument i det granskade ärendet. Beslutstidpunkten inföll alltså den 3 maj 2016 när beslutet expedierades och beslutet blev först vid den tidpunkten orubbligt. Det innebär att beslutsbrevet inte skulle ha varit daterat den 6 april. Det borde i stället ha daterats den 3 maj 2016.

Frågan om vad som utgör beslutsdokument och när beslutstidpunkten infaller har som framgått avgörande betydelse för myndighetens skyldighet att lämna ut uppgifter om beslutet och för möjligheten att ändra beslutet. Det får därför inte finnas några tveksamheter hos Försäkringskassans personal om vilken handling som utgör beslutsdokument och när beslutstidpunkten infaller. En förutsättning för att det inte ska uppstå någon osäkerhet är att myndighetens rutiner är tydliga och korrekta. Utredningen visar att det inte har förhållit sig på det sättet, vilket sannolikt lett till fel och brister i ett flertal ärenden. Jag är kritisk till det som har framkommit.

I sitt remissvar den 6 oktober 2016 uppgav Försäkringskassan att Processen för aktivitetsersättning (2013:2) kommer att ses över. Jag utgår från att översynen även omfattar de rutiner som gäller för sjukersättning.

Ärendet avslutas.