

Allvarlig kritik mot Försäkringskassan för långa handläggningstider i omprövningsärenden

Beslutet i korthet: Under våren 2016 kom det in ett stort antal anmälningar till JO där anmälarna framförde klagomål om att handläggningstiderna hos Försäkringskassans omprövningsenheter var för långa. Under utredningen av ett av klagomålen framkom det att Försäkringskassan sedan maj 2016 regelmässigt lämnat information till de enskilda om att det kunde ta omkring 20 veckor innan deras omprövningsärenden blev handlagda. Enligt myndigheten baserades informationen på de aktuella arbetsförhållandena vid omprövningsenheterna. Under utredningen framkom även att Försäkringskassan var väl medveten om problemet och att myndigheten hade vidtagit vissa åtgärder samt planerade att vidta ytterligare åtgärder för att korta ned handläggningstiderna.

I beslutet konstaterar JO att någon effekt av Försäkringskassans åtgärder ännu inte har kunnat märkas i JO:s verksamhet utan att anmälningar med uppgift om handläggningstider om 20–25 veckor fortsatt att komma in. I beslutet framhåller JO att socialförsäkringsersättning ofta kan vara av avgörande betydelse för enskildas försörjning och att kraven på en effektiv och rättssäker handläggning därför gör sig särskilt starkt gällande vid handläggningen av ärenden som rör sådana ersättningar. JO understryker betydelsen av att Försäkringskassan i normala fall fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor. I sammanhanget erinrar JO dessutom om att en utdragen omprövningsprocess fördröjer den enskildes rätt till domstolsprövning inom skälig tid enligt Europakonventionen.

Sammanfattningsvis får Försäkringskassan allvarlig kritik för att ha brustit i sitt ansvar att se till att omprövningsbeslut kan fattas inom rimliga tider.

Anmälningar och bakgrund

I två anmälningar som kom in till JO den 27 maj 2016 anförde AA bl.a. att de handläggningstider som Försäkringskassan angett i bekräftelsebrev som myndigheten skickat ut i hennes ärenden om omprövning av beslut om assistansersättning var alltför långa.

Till anmälningarna bifogades två bekräftelsebrev daterade den 11 respektive den 24 maj 2016. I breven anges att det för närvarande är många som begär omprövning och att det innebär att det kan ta omkring 20 veckor innan ärendet blir handlagt.

Vid tidpunkten för AA:s anmälningar hade klagomål om utdragna handläggningstider vid begäran om omprövning även framförts i andra ärenden hos JO som i sak gällde andra förmåner än assistansersättning.

Utredning

I en remiss den 6 juni 2016 begärdes att Försäkringskassan skulle yttra sig över vad som anförts i AA:s anmälningar till JO. I yttrandet begärdes dessutom en redogörelse för handläggningstiderna vid samtliga omprövningsenheter samt de eventuella åtgärder som myndigheten planerade att vidta för att korta ned väntetiderna.

I sitt remissvar den 29 augusti 2016 anförde Försäkringskassan följande:

Handläggning av begäran om omprövning vid omprövningsenheten

Den 9 maj 2016 kom begäran om omprövning av beslutet den 23 mars in till omprövningsenheten i Stockholm. Den 11 maj skickade omprövningsenheten bekräftelsebrev till AA:s ombud BB vid Assistans Balans i Sverige.

Den 18 maj kom begäran om omprövning av beslutet den 9 maj in till omprövningsenheten i Stockholm. Den 24 maj skickade omprövningsenheten bekräftelsebrev till AA:s gode man CC.

I bekräftelsebreven anges att det är många som begär omprövning och att det kan ta omkring 20 veckor innan ärendet blir handlagt.

Den 20 juni fördelades AA:s ärenden till en omprövare.

Den 28 juni ringde enhetschefen vid omprövningsenheten i Stockholm till CC och framförde en ursäkt för Försäkringskassans handläggningstid i AA:s ärenden. Enhetschefen informerade även om handläggningstiden i de aktuella omprövningsärendena.

Den 29 juni fattade omprövningsenheten beslut i AA:s båda omprövningsärenden. Inget av besluten ändrades. Samma dag skickades omprövningsbesluten till CC och BB.

Försäkringskassans slutsatser

Försäkringskassan kan inte se att något egentligt fel har begåtts i själva hanteringen av de i anmälan aktuella ärendena. Även om den rekommenderade handläggningstiden om sex veckor har överskridits något är båda besluten fattade inom en rimlig tidsram.

Försäkringskassan är dock medveten om att den generella handläggningstiden för närvarande är längre än vad den borde vara. Bakgrunden till detta och de åtgärder som Försäkringskassan vidtagit för att komma till rätta med problemet beskrivs nedan.

Redogörelse för handläggningstiderna

Aktuella regler

För omprövningens del gäller, utöver förvaltningslagens allmänna krav på snabb handläggning, att omprövning av beslut bör göras inom sex veckor från det att omprövningen begärdes om inte särskilda skäl föranleder annat. Detta framgår av Försäkringskassans allmänna råd (FKAR 2010:7) om omprövning och ändring enligt 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken.

Bakgrund

Under perioden 2009–2014 minskade antalet framställningar om omprövning av Försäkringskassans beslut. Under 2009 kom det in 61 373 begäran om omprövning och 2014 var motsvarande siffra 33 647. Försäkringskassan anpassade omprövningsverksamheten till det minskade inflödet, vilket innebar att bemanningen minskade.

Våren 2015 vände utvecklingen och antalet framställningar om omprövning började öka. Ökningen har fortsatt under 2016 (under perioden januari–maj 2016 ökade inflödet med 21 procent jämfört med motsvarande period 2015). Försäkringskassan prognosticerar ytterligare ökning av inflödet framöver.

Sedan maj 2016 lämnar därför samtliga omprövningsorter information till de enskilda att det kan ta omkring 20 veckor innan deras omprövningsärenden blir handlagda. Informationen om handläggningstid lämnas i bekräftelsebrevet och baseras på omprövningsenheternas generella arbetsläge. Den faktiska handläggningstiden för ett specifikt ärende kan vara kortare än 20 veckor beroende på ärendets beskaffenhet och vilket ärendeslag som omprövningen gäller.

Åtgärder/handlingsplan

För att hantera den ökade mängden omprövningar per medarbetare har Försäkringskassan arbetat med olika effektivitetshöjande åtgärder. Bland annat har ärenden omfördelats mellan handläggningsorterna och övertidsinsatser har genomförts när det har varit möjligt. För att svara upp mot det ökade inflödet av sjukpenningärenden har en högre andel omprövare omprövat ärenden om sjukpenning än tidigare. Resultatet har varit positivt.

Den 30 juni 2016 fattade styrelsen beslut om extra medel för att kunna bemanna verksamhetsområdet ytterligare. Rekryteringen startades upp i juni och nya resurser beräknas kunna anställas under hösten 2016.

Försäkringskassan följer noga utvecklingen av inflödet och arbetar fortlöpande med effektivitetshöjande åtgärder och prioriteringar. Försäkringskassan driver bl.a. ett utvecklingsprojekt som syftar till att handlägga omprövningar digitalt. Digital ärendehantering kommer att ge förutsättningar för ett minskat antal överlämningar och kortare ledtider och därmed ge minskade väntetider för de enskilda. Därutöver kommer ett digitalt ärendehanteringssystem att ge omprövningsverksamheten möjligheter till gemensam hantering av samtliga omprövningsärenden vilket underlättar omfördelning vid ökade inflöden.

Utöver att handlägga ärenden har omprövningsverksamheten ett viktigt uppdrag att återföra kunskap till grundenheterna för lärande. Detta arbete syftar till kvalitetsutveckling och påverkar på längre sikt inflödet av omprövningar.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

Efter det att JO hade begärt att Försäkringskassan skulle yttra sig i ärendet har det kommit in ytterligare ett stort antal anmälningar om långa handläggningstider hos Försäkringskassans omprövningsenheter. I flera av de anmälningar som kom in under den senare delen av 2016 och i början av 2017 förekom dessutom uppgifter om att väntetiderna ökat ytterligare sedan sommaren 2016 och att handläggningstiderna uppskattades till omkring 25 veckor (se bl.a. dnr 7276-2016 och 7908-2016). Merparten av dessa ärenden skrevs av med hänvisning till att frågan om långa handläggningstider vid Försäkringskassans omprövningsenheter redan var under utredning inom ramen för det nu aktuella ärendet (dnr 3353-2016). Kopior av besluten och anmälningarna i dessa ärenden översändes till Försäkringskassan för kännedom.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Många människor i Sverige är för sin försörjning beroende av någon form av socialförsäkringsersättning, t.ex. sjukpenning eller sjukersättning. Det är därför av mycket stor betydelse att Försäkringskassans handläggning av socialförsäkringsärenden sker effektivt och rättssäkert i enlighet med bestämmelserna i bl.a. socialförsäkringsbalken och förvaltningslagen (1986:223). Av intresse i detta sammanhang är inte minst 7 § förvaltningslagen där det anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Dessa krav gör sig naturligtvis särskilt starkt gällande i en verksamhet som många enskilda är beroende av för sin försörjning.

Som Försäkringskassan anför i sitt remissvar gäller vidare, enligt de allmänna råd myndigheten utfärdat, att Försäkringskassan bör fatta sina beslut om omprövning inom sex veckor från det att omprövning begärts om inte särskilda skäl föranleder annat (FKAR 2010:7).

Försäkringskassans beslut ska givetvis redan från början vara välgrundade. Att omprövning normalt bör kunna ske inom sexveckorsfristen beror bl.a. på att behovet av ytterligare utredning som regel borde vara begränsat. Det är med andra ord rimligt att utgå från att Försäkringskassan utreder sina ärenden med sådan omsorg att allt material finns tillgängligt redan vid tidpunkten för kassans ursprungliga beslut. Utgångspunkten måste därför vara att varje ärende ska vara korrekt handlagt från början och att tidsfristen på sex veckor således främst är till för att en annan beslutsfattare inom Försäkringskassan ska kunna sätta sig in i ärendet.

Det är, som redan nämnts, endast om det finns särskilda skäl som man kan godta att kassan överskrider sexveckorsfristen. Ett sådant särskilt skäl kan exempelvis vara att den försäkrade i sin begäran om omprövning ansöker om anstånd eller lämnar nya uppgifter som medför att utredningen behöver kompletteras. Det rör sig således om sådana situationer där det, med hänsyn till kravet på att det enskilda ärendet ska bli så utrett som dess beskaffenhet motiverar, bedömts krävas ytterligare handläggningstid.

JO har vid ett flertal tillfällen understrukit vikten av att Försäkringskassan fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor om inte särskilda skäl föranleder annat. JO har därtill klargjort att varken en omorganisation eller ökad ärendetillströmning utgör sådana särskilda skäl som motiverar en utdragen handläggning (se t.ex. JO:s beslut den 9 juni 2010, dnr 2898-2009). I detta sammanhang har JO också framhållit att den försäkrade, enligt artikel 6.1. i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad av domstol (se t.ex. JO 2004/05 s. 323, dnr 3063-2002). Det är ju först när Försäkringskassan har fattat sitt omprövningsbeslut som den försäkrade har

möjlighet att överklaga beslutet och få till stånd en domstolsprövning. En utdragen omprövningsprocess hos Försäkringskassan fördröjer således i motsvarande utsträckning den försäkrades rätt till domstolsprövning. Det är därför även utifrån denna rättssäkerhetsaspekt av mycket stor vikt att Försäkringskassan driver ärenden framåt och omprövar ärenden inom en godtagbar tid.

Handläggningen av AA:s ärenden

AA:s begäran om omprövning kom in till Försäkringskassan den 9 respektive den 18 maj 2016. Såvitt framgår av utredningen fördelade inte kassan ärendena till en omprövare förrän den 20 juni 2016, efter det att AA:s JO-anmälan remitterats till myndigheten. Beslut i de båda ärendena fattades sedan inom nio dagar, dvs. den 29 juni 2016. Det är därför rimligt att anta att båda ärendena varit av en sådan beskaffenhet att de hade kunnat avgöras inom sexveckorsfristen. Mot den bakgrunden är jag kritisk till att den inledande passivitet som förekom i ärendena medförde att hela respektive en stor del av sexveckorsfristen redan hade förbrukats innan ärendena ens fördelats till en omprövare och handläggningen hunnit påbörjas. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för sin handläggning av AA:s ärenden i detta avseende.

Handläggningstiderna vid omprövningsenheterna

Enligt Försäkringskassan har den information som från och med maj 2016 regelmässigt lämnats i bekräftelsebrev, avseende omkring 20 veckors handläggningstid, baserats på omprövningsenheternas generella arbetsläge. Enligt myndigheten har den faktiska handläggningstiden för ett specifikt ärende kunnat vara kortare beroende på ärendets beskaffenhet och vilket ärendeslag omprövningen gällt. Utifrån uppgifterna i Försäkringskassans remissvar är det inte möjligt att dra några slutsatser om hur långa handläggningstiderna blivit i praktiken. Försäkringskassan har dock medgett att de generella handläggningstiderna vid omprövningsenheterna varit längre än vad de borde ha varit.

De förhållanden kassan angett som förklaring till uppkomsten av de långa handläggningstiderna – dvs. arbetssituationen hos myndigheten – hänför sig såvitt jag kan bedöma till problem som uppstått till följd av att inflödet av omprövningsärenden ökat alltsedan våren 2015. Som jag ovan redogjort för ryms omständigheter som exempelvis ökad ärendetillströmning emellertid inte under begreppet särskilda skäl. I linje med detta anser jag inte heller att den förklaring som Försäkringskassan har lämnat i förevarande fall kan motivera att längre handläggningstider för omprövningsärenden generellt sett skulle kunna accepteras.

I flera av de anmälningar om lång handläggningstid i omprövningsärenden som kommit in till JO sedan sommaren 2016 har det dessutom hävdats att kassans förväntade handläggningstider ökat till cirka 25 veckor. Så långa handläggningstider som 20–25 veckor utgör i detta sammanhang ett allvarligt rättssäkerhetsproblem och kan givetvis inte accepteras.

I sitt remissvar redogör Försäkringskassan utförligt för åtgärder som myndigheten vidtagit för att komma till rätta med handläggningstiderna samt för ytterligare åtgärder som myndigheten planerar att genomföra. Min förhoppning är givetvis att dessa åtgärder ska vara verkningsfulla och ge avsedd effekt. Det förtar emellertid inte det faktum att många enskilda redan har drabbats och att enskilda även fortsättningsvis – fram till dess att åtgärderna fått effekt – kan antas få vänta orimligt länge på Försäkringskassans omprövningsbeslut. Sammanfattningsvis anser jag att Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för att ha brustit i sitt ansvar att se till att omprövningsbeslut kan fattas inom rimliga tider.

JO har för avsikt att följa upp Försäkringskassans omprövningsverksamhet och utfallet av de åtgärder som Försäkringskassan redogjort för ovan.

Ärendet avslutas.