

Försäkringskassan får allvarlig kritik för bl.a. utformningen av ett interimistiskt beslut om att hålla inne en sedan tidigare beslutad ersättning och för att den enskilde inte underrättades om beslutet

Beslutet i korthet: I oktober 2019 beviljades AA sjukpenning. Hon lämnade därefter in ett nytt läkarintyg som ledde till att Försäkringskassan den 27 november 2019 beslutade att interimistiskt hålla inne den sedan tidigare beviljade ersättningen. AA fick inte kännedom om det beslutet förrän i slutet på december 2019 då hon själv kontaktade Försäkringskassan.

Av beslutet framgår att JO i flera avseenden är kritisk mot handläggningen av AA:s ärende. JO uttalar bl.a. att beslutet den 27 november 2019 inte uppfyller de krav på motivering som ställs i 32 § förvaltningslagen (2017:900), FL. JO är också kritisk mot att AA inte underrättades om beslutet på det sätt som föreskrivs 33 § FL. När det gäller handläggningstiden uttalar JO att det är av stor vikt att Försäkringskassan så snart som möjligt efter att ett interimistiskt beslut har fattats slutför utredningen och avgör ärendet slutligt. I AA:s ärende fattades inte det slutliga beslutet förrän efter drygt tre månader. Ärendet hade då vid flera tillfällen blivit liggande utan åtgärd och det är enligt JO tydligt att utredningen inte bedrevs med den skyndsamhet som en utredning av det här slaget kräver.

Av beslutet framgår vidare att JO samma dag fattade ytterligare ett beslut (dnr 513-2020) i en liknande fråga och att JO avser att fortsätta följa hur Försäkringskassan handlägger interimistiska beslut.

Bakgrund

Den 23 augusti 2019 ansökte AA om sjukpenning. Försäkringskassan beslutade den 14 oktober 2019 om sjukpenning för perioden den 14 augusti–21 oktober 2019 och den 23 oktober 2019 om sjukpenning för perioden den 22 oktober–16 december 2019.

I november 2019 lämnade AA in ett nytt läkarintyg till Försäkringskassan. Med anledning av uppgifterna i intyget fattade Försäkringskassan den 27 november 2019 beslut om att bl.a. för perioden den 25 november–16 december 2019 hålla inne den sedan tidigare beviljade ersättningen. Beslutet dokumenterades i AA:s journal enligt följande:

— — —

Utbetalning av hel sjukpenning finns registrerad till och med den 16 december. Jag tar bort den utbetalning som finns registrerad från den 25 november - 16 december på grund av impuls om ändrade omständigheter. Hel sjukpenning finns därmed registrerad till och med den 24 november.

Bedömning interimistisk sjukpenning

Jag bedömer att det saknas förutsättningar för att fatta ett interimistiskt beslut att bevilja sjukpenning enligt 112 kap. 2 § SFB från och med 25 november - 13 januari 2020 eftersom det finns oklara omständigheter kring anställningens omfattning samt sjuklöneperiod.

Bedömning interimistisk sjukpenning

Jag bedömer att det saknas förutsättningar för att fatta ett interimistiskt beslut att bevilja sjukpenning enligt 112 kap. 2 a § SFB från och med 25 november till och med 13 januari 2020 eftersom det finns skäl som talar emot att betala ut sjukpenning fram till beslut eftersom det finns oklara omständigheter kring anställningens omfattning samt sjuklöneperiod.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 20 februari 2020 klagade AA på Försäkringskassans handläggning av hennes ärende. Hon uppgav bl.a. att Försäkringskassan felaktigt hade stoppat utbetalningen av hennes ersättning.

Utredning

JO begärde in handlingar i ärendet. Anmälan remitterades därefter med ett antal frågor till Försäkringskassan.

Försäkringskassan kom in med ett remissvar och uppgav bl.a. följande:

Den 27 november fattade handläggare BB ett interimistiskt beslut, i journalen, om att hålla inne ersättningen från och med den 25 november till och med 16 december, en period som var beviljad sedan tidigare [...].

Ersättningen hölls inne då handläggaren bedömde att det fanns behov av fortsatt utredning kring impulsen om annat arbete. Den utbetalning som fanns registrerad i Försäkringskassans utbetalningssystem för perioden 25 november till och med 16 december togs bort med anledning av det interimistiska beslutet om att hålla inne ersättningen för samma period. Det framgår inte av dokumentationen i ärendet att handläggaren informerade AA om det interimistiska beslutet att hålla inne ersättningen. Dokumentationen är bristfällig då det inte framgår att det är ett beslut som grundar sig på 112 kap. 3 § Socialförsäkringsbalken (SFB). Då impuls fanns att AA påbörjat arbete bedömde handläggaren att det fanns skäl som talade emot att ersättning skulle beviljas interimistiskt fram till beslut som avsåg sjukskrivning för perioden 17 december 2019 till och med 13 januari 2020. Det framgår inte av dokumentationen i ärendet att handläggaren informerade AA om ställningstagandet att inte bevilja sjukpenning interimistiskt under utredningstid efter den 16 december.

Den 27 december ringde AA till handläggare CC och frågade efter sin utbetalning. Handläggaren informerade om de uppgifter som hämtats in, om konsultationen med specialist samt att det fanns oklarheter kring det interimistiska beslutet, om att hålla inne ersättningen, som fattades den 27 november. Handläggaren uppgav till AA att det fanns behov av att konsultera

specialist kring det interimistiska beslutet om att hålla inne ersättningen. Det framgår av dokumentationen i ärendet att handläggaren konsulterade specialist kring det interimistiska beslutet vilket resulterade i att det tidigare beslutet kvarstod.

— — —
Den 3 mars sände handläggare DD beslut till AA.

Utifrån JO-anmälan uppmärksammade Försäkringskassan att det slutliga beslutet som togs den 3 mars omfattar en felaktig tidsperiod. Försäkringskassan sände därför ett rättelsebeslut den 18 augusti. Försäkringskassan har också ringt AA och förklarat bakgrunden till ändringsbeslutet.

Handläggningen i samband med att tidigare registrerade utbetalningar togs bort

Det är till att börja med anmärkningsvärt att impulsen om annat arbete från och med den 25 november, som Försäkringskassan fick den 12 november 2019, inte hanterades förrän den 26–27 november. Den 27 november beslutade dock Försäkringskassan, enligt 112 kap. 3 § SFB, att interimistiskt hålla inne ersättningen för den tidigare beviljade perioden 25 november—16 december. Utformningen av beslutet framgår av en journalanteckning från samma dag.

Det framgår dessvärre inte av dokumentationen att det rör sig om att hålla inne ersättning enligt 112 kap. 3 § SFB. Försäkringskassan har heller inte underrättat AA om vare sig det fullständiga innehållet i beslutet eller hur en omprövning av beslutet går till. Den utbetalning som fanns registrerad för perioden togs bort till följd av det interimistiska beslutet.

Handläggningen uppfyller inte förvaltningslagens krav. Handläggare BB har inte känt till förfarandet i samband med interimistiska beslut. Försäkringskassan borde ha dokumenterat det interimistiska beslutet genom ett beslutsbrev till AA i stället för i journalen och samtidigt meddelat AA att det fanns skäl som talade emot att bevilja ersättning interimistiskt fram till slutligt beslut fattades för perioden till och med den 13 januari 2020.

Passiv handläggning efter det interimistiska beslutet

Försäkringskassan ska så snart som möjligt efter ett interimistiskt beslut slutföra utredningen och fatta ett beslut om rätten till ersättning. Vid granskning av ärendet framgår det att handläggningen dragit ut på tiden utan att det funnits godtagbara skäl till det och utan att informera AA om det. I AA:s ärende tog det drygt tre månader innan slutligt beslut fattades efter det interimistiska beslutet om att hålla inne ersättningen. Genomgående finns flera perioder av passivitet och omotiverad väntetid i ärendet. Av ärendeloggen framgår det att bevakningar som lagts i ärendehanteringssystemet passerat och flyttats fram utan att någon åtgärd vidtagits. Det kan särskilt noteras att trots att utredningen är klar den 11 december så görs bedömningen först en dryg månad senare. Det är också påfallande att den justering som behövde göras av kommuniseringsbrevet dröjde 11 dagar.

Utebliven kontakt

Av utredningen i ärendet framgår det att AA önskade kontakt med Försäkringskassan den 27 januari 2020. Det framgår inte av dokumentationen i ärendet att myndigheten återkopplade till AA. Det framgår heller inte att AA fick information om vem som var ny handläggare i samband med handläggbytet. Försäkringskassan har heller inte i tillräcklig utsträckning gjort AA uppmärksam på att Försäkringskassan velat ha kontakt i samband med de kontaktförsök som gjorts. Försäkringskassan har också brustit avseende service genom att inte löpande informera AA om vad som skett i ärendet.

Vidtagna och kommande åtgärder

Försäkringskassan ser allvarligt på de brister som framkommit i samband med granskningen och beklagar det som inträffat. Med anledning av att de brister som framkommit i Försäkringskassans hantering av AA:s ärende kontaktade områdeschefen AA den 8 maj och bad om ursäkt.

Vi har på berört område sedan tidigare uppmärksammat brister i handläggningen avseende service, bemötande och tillgänglighet vilket har resulterat i olika utvecklingsinsatser på individ-, enhet- och kontorsnivå. Vi har påbörjat arbetet för att komma tillrätta med bristerna och tagit fram dialogmaterial utifrån fiktiva case för att använda på enheterna samt tagit stöd i bemötandefrågor av extern föreläsare.

Det påbörjade utvecklingsarbetet är långsiktigt och vi kommer fortsätta arbeta aktivt med och ha stort fokus på då service, tillgänglighet och bemötande är grunden för en god förvaltning. Att vidtagna åtgärder ger effekt följs upp av ansvariga chefer genom dialog med medarbetarna. Brister som uppmärksammas i serviceskyldighet, bemötande och tillgänglighet tas alltid på stort allvar. Vid behov upprättas handlingsplaner som stöd till berörda medarbetare och arbetsgrupper.

Handläggare EE har fått enskild återkoppling från chef och specialist angående brister i hanteringen av ärendet. Återkoppling har berört statstjänstemannarollen, myndighetens ansvar gällande serviceskyldighet, bemötande, tillgänglighet samt den passiva handläggning som kännetecknar ärendet. Ansvarig chef kommer att fortsatt följa upp medarbetarens handläggning genom dialog med hen.

En översyn har redan påbörjats på grund av tidigare av den aktuella arbetsgruppens metoder, arbetssätt och rutiner har skett och området har under hösten 2019 och våren 2020 genomfört organisatoriska förändringar och resursförstärkt arbetsgruppen med medarbetare, chef och specialiststöd. För att följa upp att vidtagna åtgärder förbättrar service, bemötande och tillgänglighet kommer vi genomföra en aktgranskning under november månad för att därefter se om ytterligare åtgärder behöver vidtas.

Vi har uppmärksammat att det finns behov att genomföra kompetensutveckling för alla medarbetare på berört område avseende hanteringen av interimistiska beslut både vad gäller det administrativa men också villkoren för att fatta ett interimistiskt beslut. Vi kommer därför att ta fram olika utvecklingsinsatser som stöd till medarbetare för att utveckla förmågan att hantera interimistiska beslut. Efter genomförda kompetensutvecklingsinsatser kommer vi att följa upp att det har gett önskade effekter. Val av modell för uppföljning är ännu inte fastställd.

AA kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

Förvaltningslagen

Enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Enligt 32 § FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Av förarbetena framgår att motiveringsskyldigheten enligt 32 § FL gäller för alla slags beslut som en myndighet fattar under handläggningen av ett ärende, dvs. både slutliga och interimistiska beslut, förutsatt att beslutet har faktiska verkningar för den enskilde. Motiveringsskyldigheten begränsas på så sätt att den gäller om det inte är uppenbart obehövt att motivera beslutet. Undantagsregeln ska tolkas snävt och det ska i princip framstå som självklart att någon motivering inte är behövlig (se prop. 2016/17:180 s. 321).

Enligt 33 § FL ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.

Av förarbetena framgår att underrättelseskyldigheten enligt 33 § FL gäller för alla slags beslut som en myndighet fattar under handläggningen av ett ärende, dvs. både slutliga och interimistiska beslut. Den gäller dock inte i fråga om beslut som det är uppenbart obehövt att underrätta en part om. Undantagsregeln ska tolkas snävt. Avsikten är att den ska vara tillämplig enbart i sådana fall där behovet av underrättelse – sett objektivt ur den enskildes perspektiv – i princip helt saknas. Det måste alltså i princip framstå som klart för myndigheten att åtgärden inte har någon funktion att fylla i det aktuella fallet (se prop. 2016/17:180 s. 324).

Försäkringskassans möjlighet att fatta interimistiska beslut

I 112 kap. 2–4 §§ socialförsäkringsbalken (SFB) finns bestämmelser om Försäkringskassans möjlighet att fatta interimistiska beslut.

Enligt 112 kap. 2 § SFB får Försäkringskassan, för tid till dess att ett ärende har avgjorts, besluta i fråga om ersättning om (1) det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, (2) det är sannolikt att sådan rätt föreligger, och (3) det är av väsentlig betydelse för den som begär ersättningen. Ett sådant beslut får meddelas även när det står klart att rätt till ersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

För ärenden om bl.a. sjukpenning finns det en specialbestämmelse i 112 kap. 2 a § SFB. Av bestämmelsen framgår att Försäkringskassan, trots bestämmelsen i 112 kap. 2 § SFB, får besluta om sjukpenning för tid till dess att ett ärende har avgjorts, om (1) den försäkrade begär sjukpenning i anslutning till en sjukperiod som har pågått i minst 15 dagar, (2) sjukpenning har lämnats tidigare i sjukperioden, och (3) det saknas skäl som talar emot.

Om det finns sannolika skäl för att dra in eller minska en beslutad ersättning, kan Försäkringskassan enligt 112 kap. 3 § SFB besluta att ersättningen ska hållas inne eller lämnas med lägre belopp till dess att ärendet har avgjorts.

Bedömning av handläggningen i det här fallet

När det gäller det interimistiska beslut som Försäkringskassan fattade i AA:s ärende den 27 november 2019, framgår det av remissvaret att avsikten med beslutet dels var att med stöd av 112 kap. 3 § SFB hålla inne den sedan tidigare beviljade ersättningen, dels att inte bevilja AA ersättning under den fortsatta utredningstiden.

Det är uppenbart att beslutet den 27 november 2019 hade faktiska verkningar för AA. Beslutet borde därmed, enligt 32 § FL, ha innehållit en klagörande motivering. En sådan motivering kan inte heller anses ha varit uppenbart obehövlig i den mening som avses i 32 § FL.

Beslutet den 27 november 2019 dokumenterades i AA:s journal och återges ovan. Beslutet är mycket otydligt och som exempel kan nämnas att det inledningsvis anges att ”Jag tar bort den utbetalning som finns registrerad från den 25 november – 16 december” medan det därefter, med två skilda formuleringar, anges att det för delvis samma period inte finns förutsättningar att bevilja ersättning interimistiskt. Det är också oklart varför det i beslutet hänvisas till både 112 kap. 2 och 2 a §§ SFB men inte till 112 kap. 3 § SFB.

Utan tillgång till Försäkringskassans remissvar är det över huvud taget inte möjligt att förstå den närmare innebörden av Försäkringskassans beslut den 27 november 2019. Det är naturligtvis inte acceptabelt och det är uppenbart att beslutet inte lever upp till de krav som ställs i 32 § FL. Brister av den omfattning som det är fråga om här gör det i det närmaste omöjligt för den enskilde att angripa beslutet t.ex. genom begäran om omprövning eller att ens avgöra om det finns anledning till det. Det är självfallet en ur rättssäkerhetssynpunkt allvarlig konsekvens och jag är mycket kritisk till det som kommit fram i den här delen.

Ett beslut varigenom en sedan tidigare beslutad ersättning hålls inne med stöd av 112 kap. 3 § SFB är ett ingripande beslut för den enskilde och det är naturligtvis ett beslut som den enskilde ska underrättas om på sätt som framgår av 33 § FL. Detsamma gäller ett beslut om att den enskilde inte beviljas ersättning interimistiskt under utredningstiden. Det är därför mycket förvånande att Försäkringskassan inte underrättade AA om beslutet den 27 november 2019. AA fick i stället information om beslutet först när hon en månad senare själv tog kontakt med Försäkringskassan och ställde frågor om varför hon inte fick någon ersättning utbetald. Det är givetvis inte acceptabelt.

När Försäkringskassan, som i det här fallet, har fattat ett interimistiskt beslut om att dels hålla inne en sedan tidigare beviljad ersättning, dels inte bevilja ersättning under utredningstiden, är det av stor vikt att myndigheten så snart som möjligt slutför utredningen och fattar ett slutligt beslut i ärendet. Det är viktigt att handläggningen inte drar ut på tiden, inte minst för att den enskilde ska slippa leva i ovisshet om myndighetens bedömning samt för att han eller

hon ska ges möjlighet att inom rimlig tid få det slutliga avgörandet prövat i domstol.

I det här fallet dröjde det över tre månader från beslutet den 27 november 2019 innan Försäkringskassan i mars 2020 avgjorde ärendet och beslutade att AA inte hade rätt till sjukpenning. Ärendet blev under den här perioden vid flera tillfällen liggande utan åtgärd och det är tydligt att utredningen inte bedrevs med den skyndsamhet som en utredning av det här slaget kräver. Det framgår också att AA i januari 2020 försökte komma i kontakt med sin handläggare men att hon inte fick någon återkoppling. I det slutliga beslutet angavs det dessutom inledningsvis felaktigt att beslutet delvis gällde för en sedan tidigare beslutad period. Det var något som rättades till genom ett beslut om rättelse först flera månader senare. Det är naturligtvis inte heller acceptabelt.

Sammanfattningsvis har handläggningen av AA:s ärende brutit i flera avseenden och för det förtjänar Försäkringskassan allvarlig kritik.

Avslutande synpunkter

Jag har i ytterligare ett beslut i dag (dnr 513-2020) kritiserat Försäkringskassan för handläggningen i samband med att myndigheten i ett ärende om sjukpenning fattade flera interimistiska beslut. Det är både bekymmersamt och oroväckande att det inom Försäkringskassan förekommer brister i kunskaperna om de krav som ställs på handläggningen i samband med att myndigheten fattar beslut med stöd av bestämmelserna i 112 kap. 2–4 §§ SFB. Jag ser allvarligt på det inträffade.

Försäkringskassan har aviserat flera åtgärder för att komma till rätta med de i ärendena identifierade bristerna. Det rör sig bl.a. om kompetensutveckling, översyn av metoder och arbetssätt samt genomgång av myndighetens rutiner. Det är positivt, men jag förutsätter att Försäkringskassan också över tid följer upp frågan och att det löpande genomförs utbildningsinsatser för att säkerställa att berörda handläggare har tillräckliga kunskaper om de krav som ställs på handläggningen i det här avseendet. Jag avser att följa utvecklingen på området och kommer bl.a. vid en kommande inspektion av Försäkringskassan att särskilt granska handläggningen i samband med att myndigheten fattat interimistiska beslut.

Vad AA i övrigt har uppgett ger inte anledning till något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.