

## Anmälan mot Försäkringskassan angående lång handläggningstid av ett ärende om barnbidrag

---

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 4 mars 2009, klagade AA, i egenskap av ombud för BB och CC, på långsam handläggning av ett ärende om barnbidrag. Han anförde i huvudsak att Försäkringskassan, trots påminnelser, inte fattat beslut om barnbidrag för barnet DD, trots att hon varit folkbokförd i Sverige sedan november 2005.

AA uppgav vidare att Försäkringskassan vägrat ge honom uppgift om vem som var handläggare av ärendet och att han, trots löfte om att bli uppringd, inte blivit kontaktad av Försäkringskassan.

### Utredning

Sedan handlingar inhämtats och granskats remitterades anmälan till Försäkringskassan för yttrande. I sitt remissvar anförde Försäkringskassan, genom t.f. försäkringsdirektören EE, bl.a. följande.

#### Bakgrund

BB och CC har genom sitt ombud AA framfört kritik mot handläggningen av ett ärende om barnbidrag för DD – – –. Något barnbidrag har inte betalats ut för DD – – – och något beslut har inte meddelats trots att hon bott och varit folkbokförd hos sina föräldrar i Sverige sedan den 2 november 2005.

De grundläggande förutsättningarna för att få svenskt barnbidrag kan sammanfattas enligt följande.

Barn som bor i Sverige har rätt till barnbidrag enligt lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag. Barnbidraget betalas ut från och med månaden efter barnets födelse, eller senare, till exempel om barnet flyttar till Sverige. Föräldrar som har gemensam rättslig vårdnad om sitt barn kan välja vem som ska få barnbidraget. Görs inget val betalas barnbidraget till mamman. Har en förälder ensam vårdnaden om barnet är det den föräldern som har rätt till barnbidraget.

En förälder som i enlighet med förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen omfattas av lagstiftningen i en annan medlemsstat är inte försäkrad för sådana förmåner enligt socialförsäkringslagen (1999:799) som motsvarar förmåner som avses i förordningen. Gäller detta mamman

till barnet måste föräldrarna, för att kunna få svenskt barnbidrag, välja pappan som mottagare till barnbidraget.

### Utredning

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.

Sammanställning av handläggningen av frågan om försäkringstillhörigheten för BB---

Den 8 november 2005 inkom blanketten Uppgift för registrering (5456) till Försäkringskassans lokalkontor Rosengård (lk nr 1201). Av de uppgifter BB lämnat på blanketten framgår följande.

Som datum för inresa till Sverige anges den 18 oktober 2005. Anledning till vistelsen i Sverige anges vara att hon är familjemedlem. Uppehållstillstånd finns för tiden 1 november 2005 - 1 november 2007. Folkbokförd i Sverige den 2 november 2005. Uppgifter om make saknas på blanketten. Uppgift finns om medföljande barn. Det finns inga uppgifter på blanketten om att BB arbetar i annat land.

Försäkringskassan tar den 15 november 2005 ställning till att BB är omfattad av svensk socialförsäkring och hon registreras i sjukförsäkringsregistret.

Den 21 november 2005 skickas blankett Uppgifter för försäkring till BB för att kunna ta ställning till om det finns rätt till någon förmån från Försäkringskassan.

Den 17 januari 2006 kontaktas BB per telefon med anledning av att något svar inte hade inkommit. BB talar inte svenska och samtalet förs därför med sambon CC. Han uppger att han är föräldraledig och får föräldrapenning från Polen, samt att BB arbetar i Polen. Han informeras om att ärendet överförs till Försäkringskassans EU-kontor i Malmö.

Den 30 januari 2006 inkommer ny blankett Uppgift för registrering med bilagor, Uppgifter för försäkring, samt Förfrågan vid registrering till Försäkringskassans lokalkontor Erikslust (lk nr 1206). Av uppgifterna på blanketten Uppgift för registrering framgår följande.

Som datum för inresa till Sverige anges den 2 november 2005. Anledning till vistelsen i Sverige anges vara att hon är familjemedlem. Vidare framgår att BB arbetar i Polen. Uppgift finns om att sambo CC följer med till Sverige. Av bilagan framgår att BB har den rättsliga vårdnaden om barnet. Vidare anges att hon inte har fått barnbidrag från något annat land samt att det inte heller har betalats föräldrapenning från något annat land för barnet. Båda bilagorna är undertecknade den 29 november 2005.

Den 28 mars 2008 konstaterar enheten för EU-familjeförmåner att BB blivit felaktigt registrerad i svensk Försäkringskassa eftersom hon arbetar i Polen och därmed är försäkrad där enligt bestämmelser i förordning (EEG) nr 1408/71.

Den 21 maj 2008 överlämnas handlingar till enheten för försäkringstillhörighet för ställningstagande till om det är rätt att hon är registrerad hos Försäkringskassan.

Den 6 mars 2009 tas ställning till att BB är felaktigt registrerad hos Försäkringskassan varför registreringen annulleras. Brev med information om att det blivit fel och att hon inte omfattas av den svenska lagstiftningen i fråga om rätten till socialförsäkringsförmåner skickas till BB. Enheten för familjeförmåner meddelas genom kopia av journalanteckningar om det ändrade ställningstagandet till försäkringstillhörigheten.

Sammanställning av handläggningen av frågan om försäkringstillhörigheten för CC---

Den 25 april 2006 inkommer blanketten Uppgifter för registrering samt som bilaga blanketten Uppgifter för försäkring till Försäkringskassans lokalkontor Erikslust. Handlingarna överlämnas till Försäkringskassans EU-kontor i Malmö, enheten för familjeförmåner. Av de uppgifter CC lämnat på blanketterna framgår följande.

Som datum för inresa till Sverige uppges den 1 juli 2005. Anledning till vistelsen i Sverige är att han är aktivt arbetssökande läkare. Uppehållstillstånd finns för tiden 5 juli 2005 - 5 juli 2010. Folkbokförd i Sverige den 5 juli 2005. Uppgifter finns även

om medföljande sambo och barn. Handlingarna tillförs familjeförmånsärendet för BB.

Den 6 mars 2009 finner handläggaren hos enheten för försäkringstillhörighet i Malmö att CC omfattas av svensk lagstiftning på grund av bosättning och arbete i Sverige från och med den 5 juli 2005. Meddelande om detta skickas till CC samt till enheten för familjeförmåner.

Sammanställning av handläggningen av ärendet om familjeförmåner för barnet DD – – –

Den 11 april 2006 inkommer impuls från kontoret Erikslust att BB som bor i Sverige och arbetar i Polen har registrerats som försäkrad i Sverige.

Handläggaren vid EU-kontoret skickar den 4 maj 2006 meddelande för ytterligare utredning om BB:s arbete i Polen. Samtidigt begärs intyg om hur länge och med vilket belopp barnbidrag har betalats i Polen som underlag för att bestämma storleken på eventuellt tilläggsbelopp från Sverige.

Den 17 april 2007 sänds handlingar som inkommit för översättning. Handlingarna är inte ankomststämplade. Det konstateras samtidigt att hela familjen är i Sverige och att ärendet med den utgångspunkten ska kunna hanteras som ett nationellt ärende. Handläggaren bedömer att handlingarna behöver översättas innan beslut fattas i ärendet.

Handlingarna återkommer från översättning den 19 april 2007. Översättningen visar att handlingarna är ett intyg om att någon ansökan om familjeförmåner i Polen inte har gjorts.

Handläggaren konstaterar den 26 november 2007 att det saknas uppgift om båda föräldrarnas aktuella sysselsättningar och att det behövs kompletterande information för att kunna besluta i ärendet. Begäran om kompletterande uppgifter skickas till både BB och CC.

Den 13 december 2007 inkommer intyg som visar att BB läst svenska 48 lektionstimmarna våren 2006 och 93 lektionstimmarna hösten 2007, samt ett polskt intyg som skickas för översättning.

Den 14 december 2007 inkommer skrivelse från CC. I skrivelsen uppger CC bland annat att han har arbetat i Sverige sedan juli 2005 som läkare i eget företag och att han från och med den 1 februari 2007 arbetat inom Värnamos sjukvårdsområde där han har fast anställning. Han uppger också att han aldrig fått föräldrapenning eller motsvarande från Polen.

Den 28 mars 2008 inkommer skrivelse från CC där han efterfrågar barnbidrag för dottern DD – – –.

Handläggaren konstaterar den 21 maj 2008 vid genomgång av förutsättningarna för rätten till barnbidrag att BB inte uppfyllde villkoren för att vara försäkrad i Sverige eftersom hon arbetade i Polen. Eftersom registreringen som försäkrad därmed kunde antas vara felaktig lämnades impuls till enheten för försäkringstillhörighet för utredning om eventuell avregistrering. Handläggaren noterar vidare att BB är försäkrad i Polen och att CC är bosatt i Sverige från och med den 1 juli 2005, men ansåg att uppgifterna om när han började arbeta i Sverige var oklara. Uppgift fanns om att barnet DD var bosatt i Sverige från och med den 2 november 2005. Handläggaren noterar även att BB är registrerad som ensam vårdnadshavare för barnet i Försäkringskassans register. Handläggaren ansåg därmed att barnbidrag inte kunde betalas till BB eftersom hon var försäkrad i Polen och att förutsättningarna för att välja CC som bidragmottagare inte var uppfyllda eftersom han inte var registrerad som vårdnadshavare för barnet.

Den 13 augusti 2008 noteras att det ännu inte hade lämnats något besked från enheten för försäkringstillhörighet med anledning av impulsen om att registreringen av BB:s försäkringstillhörighet kunde vara felaktig. Handläggaren lämnar på nytt handlingar till enheten för försäkringstillhörighet för ställningstagande och noterar samtidigt att CC inte heller är registrerad som försäkrad i Sverige trots att han med tanke på uppgifterna om att han arbetar i Sverige borde vara det.

Fullmakt inkommer den 3 mars 2009 som visar att AA är ombud för makarna. Han begär att beslut om barnbidrag ska fattas omgående. Handläggaren lämnar begäran till enheten för försäkringstillhörighet om att ärendet ska prioriteras.

Den 6 mars 2009 kommer från enheten för försäkringstillhörighet kopia av journalanteckningar där det framgår att det gjorts en ny bedömning av försäkringstillhörigheten som innebär att BB inte ska vara försäkrad i Sverige eftersom hon arbetar och är försäkrad i Polen. Uppgift lämnas även om att CC är försäkrad i Sverige sedan den 5 juli 2005.

Beträffande rätten till barnbidrag och eventuella övriga familjeförmåner gör handläggaren bedömningen att Polen betraktas som primärt ansvarigt land under tiden augusti - november 2005 till följd av att barnet under den tiden var bosatt i Polen tillsammans med BB som arbetade där, och förhållandet att CC arbetade i Sverige. Sverige betraktas som sekundärt ansvarigt land för att betala familjeförmåner. Sverige blir primärt ansvarigt land för att betala familjeförmåner från och med december 2005 med utgångspunkt från att barnet flyttar till Sverige i november 2005. Handläggaren fann att det inte fanns någon rätt till barnbidrag från Sverige eftersom CC inte var registrerad som vårdnadshavare för barnet, och omständigheten att BB är försäkrad i Polen och därför inte kan vara bidragsmottagare enligt 3 kap. 16 § socialförsäkringslagen.

Beslut om att inte betala ut barnbidrag för DD fattades den 13 mars 2009. BB har därefter genom sitt ombud begärt omprövning av beslutet. Begäran om omprövning kom till Försäkringskassan den 19 mars och har vidarebefordrats till omprövningsenheten i Halmstad den 2 april 2009.

Därefter har genom ändring av folkbokföringsuppgifterna den 14 april 2009 tillkommit omständigheten att även CC blivit registrerad som vårdnadshavare för barnet.

#### **Försäkringskassans slutsatser**

Handläggningen av ett ärende ska enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) ske skyndsamt. Även om ärendet i detta fall varit förenat med uppgifter om vårdnad och försäkringstillhörighet som medfört behov av kompletterande utredning, får det konstateras att handläggningen inte följt kravet på skyndsamhet. Frågan om rätten till barnbidrag har i detta ärende behandlats sedan 2006 med inriktning på att få ett underlag för beslut. Ett formellt korrekt och överklagningsbart beslut om rätten till barnbidrag meddelades dock först i mars 2009. Den långa handläggningstiden är inte acceptabel och Försäkringskassan beklagar detta.

Verksamheten vid enheterna för försäkringstillhörighet och enheten för familjeförmåner på det internationella kontoret i Malmö startade officiellt i juni 2008 i samband med etableringen av nationellt försäkringscenter i Visby (NFC Visby). Redan från hösten 2007 övertog det dåvarande EU-kontoret i Malmö successivt handläggningen av EU-familjeförmåner och försäkringstillhörighet från länen. Stora ärendevolym, i kombination med att kontoret under en längre tid hade behov av nyrekrytering av personal, medförde hög arbetsbelastning och problem med prioritering och säkerställande av kvaliteten i handläggningen.

Under åren 2005 och 2006 var det inte praxis i rutinerna att blanketten ”Uppgift för registrering” med uppgift om att det fanns barn kvar i landet som man hade lämnat togs som en impuls till ansökan om familjeförmåner. Den långa handläggningstiden beträffande frågan om försäkringstillhörighet för CC har därför i detta fall inte påverkat handläggningstiden för ärendet om familjeförmåner (barnbidrag).

Då det gäller frågan om försäkringstillhörigheten för BB noteras att det funnits brister i hanteringen av impulser och bevakningar som bidragit till att förhållanden som initierades i maj 2008 först efter ny impuls i augusti 2008 och påminnelse i mars 2009 medförde ett avgörande ställningstagande som grund för beslut om barnbidraget. Det kan konstateras att man inte aktivt arbetat med de bevakningar som gjorts i familjeförmånsärendet vid bevakningstidpunkten. Detta är naturligtvis inte acceptabelt, men kan ses som en följd av den rådande arbetsbelastningen på kontoret och har på så sätt bidragit till att handläggningen av ärendet har fördröjts.

Berörda enheter får numera anses ha en mer utbildad, inarbetad och rutinerad personal. Dessutom har en prioriteringsordning vid hanteringen av försäkrings-tillhörighet införts för att undvika extremt långa handläggningstider i ärenden där personen väntar på en förmån.

Även arbetssättet i familjeförmånsärenden kommer att ändras så att bevakningar ska handläggas inom cirka två veckor från bevakningstidpunkten.

Anmälarna gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Enligt ett i ärendet ingivet personbevis utfärdat den 8 april 2009 för DD är båda föräldrarna vårdnadshavare sedan hon föddes.

### **Bedömning**

Inledningsvis vill jag framhålla följande. JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som t.ex. en domstol eller en försäkringskassa har fattat. Inte heller brukar JO ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Mot bakgrund av den redovisade inriktningen av JO:s tillsynsverksamhet uppehåller jag mig inte vid Försäkringskassans materiella bedömning av ärendet. Min granskning avser i stället frågan om kassan från formell synpunkt har handlagt ärendet på ett korrekt sätt.

För en stor del av landets befolkning är socialförsäkringsersättning, som t.ex. barnbidrag, av avgörande betydelse för försörjningen. Det är därför mycket angeläget att Försäkringskassans handläggning av sådana ärenden sker effektivt och rättsäkert i enlighet med bestämmelserna i bl.a. förvaltningslagen (1986:223). Det innebär bl.a. att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (7 § förvaltningslagen).

Av utredningen framgår bl.a. följande. Barnet DD folkbokfördes i Sverige i november 2005. Hennes föräldrar modern BB och fadern CC blev också folkbokförda här under det året. I november 2005 inkom BB med uppgifter om registrering till Försäkringskassan, varefter kassan inom kort (den 15 november 2005) bedömde att hon skulle omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet. I januari 2006 inkom BB med handlingar av vilka framgick att hon förvärvsarbetade i Polen, en omständighet som medförde att kassans tidigare bedömning i fråga om BB:s socialförsäkringstillhörighet var felaktig. Det dröjde dock till den 6 mars 2009 – dvs. drygt tre år – innan kassan på nytt tog ställning till denna fråga. Samma dag fattade kassan även beslut i fråga om CC skulle omfattas av svensk socialförsäkring. När Försäkringskassan kort tid därefter, den 13 mars 2009, fattade beslut i fråga om rätten till barnbidrag för DD, hade det gått mer än tre år från det att Försäkringskassan fått uppgift om att DD bosatt sig i Sverige.

Handläggningen av ärendena är häpnadsväckande. Tidsutdräkten för att handlägga ärendena om föräldrarnas socialförsäkringstillhörighet – som i sin tur givetvis har fördröjt beslutet i ärendet om barnbidrag – är oacceptabel. Handläggningen präglas av långa perioder av passivitet, vilket sammantaget medfört en kraftigt fördröjd

handläggningstid. Det inträffade tyder enligt min mening på stora brister i Försäkringskassans bevakningsrutiner, något som även framkom vid min inspektion av Försäkringskassans internationella kontor i Malmö den 29 september - 1 oktober 2009 (se JO:s dnr 4911-2009).

Jag vill tillägga att Försäkringskassan torde haft tillräckligt underlag för ett beslut om barnbidrag för DD redan i januari 2006. Om kassan då hade prövat frågan hade den, som det senare visade sig, felaktiga folkbokföringsuppgiften om vårdnaden uppdagats och kunnat rättas till. Detta skulle rimligen också ha påskyndat handläggningen av frågan om CC:s försäkringstillhörighet.

Beträffande AA:s klagomål om att handläggaren i ärendet på begäran inte tagit kontakt med honom nöjer jag mig med att erinra Försäkringskassan om myndigheternas serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som ligger i vad som ovan anförts.