

Pensionsmyndigheten kritiseras bl.a. för brister i motiveringen av ett beslut om bostadstillägg

Beslutet i korthet: Pensionsmyndigheten hade begärt in kompletterande uppgifter i ett ärende om bostadstillägg och därefter skickat en påminnelse om att uppgifter saknades. Sedan tidsfristen för kompletteringen hade löpt ut beslutade Pensionsmyndigheten att avslå ansökan. Följande beslutsmotivering angavs: "Du har inte inom utsatt tid kommit in med de uppgifter Pensionsmyndigheten har begärt av dig. Din ansökan ska därför avslås." Efter att ha begärt omprövning och fått besked om vilka uppgifter som saknades begärde den enskildes ombud anstånd till den 25 april 2014. Anstånd beviljades t.o.m. den 8 april 2014. JO har inga invändningar mot att Pensionsmyndigheten prövade ärendet i sak men påpekar att motiveringen inte var korrekt eftersom den egentliga grunden för avslaget var att det inte fanns något underlag som styrkte rätten till bostadstillägg. En motivering ska dessutom hänvisa till de föreskrifter som myndigheten har tillämpat. Någon sådan hänvisning fanns inte i det aktuella beslutet. JO uttalar kritik mot Pensionsmyndigheten för den bristande motiveringen. När det gäller omprövningsärendet anser JO att myndigheten hade kunnat vara mer generös i fråga om det begärda anståndet. När det gäller omprövningsärendet framkom vidare att det hade dröjt en månad innan Pensionsmyndigheten påbörjade handläggningen. JO är kritisk till den inledande passiviteten.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 28 mars 2014 anförde AA bl.a. följande: Pensionsmyndigheten hade fattat beslut i hans mors ärende om bostadstillägg utan att modern hade fått veta om att ärendet behövde kompletteras. Han begärde för sin mors räkning omprövning av beslutet. Den 25 mars 2014 ombads han att komplettera ärendet senast den 31 mars 2014. Han begärde då omgående anstånd till den 25 april 2014. Ett par dagar senare meddelade Pensionsmyndigheten att anstånd endast hade beviljats t.o.m. den 8 april 2014.

Utredning

Ärendet remitterades till Pensionsmyndigheten som uppmanades att yttra sig över det som AA anfört. I sitt remissvar den 13 juni 2014 anförde myndigheten följande:

Bakgrund

AA har anmält Pensionsmyndigheten till JO eftersom han menar att han i ett ärende om omprövning av sin mors ansökan om bostadstillägg fått för kort tid på sig att inkomma med kompletterande uppgifter.

Utredning

Den 18 september 2013 kom en ansökan om bostadstillägg in till Pensionsmyndigheten avseende BB. Ansökan avsåg tiden från och med april 2013 och var en så kallad förstagångsansökan. BB hade fått hjälp med ansökan av sin son AA.

Den 20 september 2013 skickade vi en begäran om komplettering till BB:s folkbokföringsadress. Eftersom vi inte fått in några kompletteringar skickade vi en påminnelse till samma adress den 8 oktober 2013.

Den 31 oktober 2013 beslutade Pensionsmyndigheten att avslå BB:s ansökan. Grunden för det var att hon inte kommit in med de uppgifter vi hade begärt, och som vi behövde för att kunna fatta ett beslut om bostadstillägg.

Den 18 februari 2014 kom en begäran om omprövning in från AA. Som grund för sin begäran angav han att hans mor är gravt synskadad och att han inte har hittat breven om begärd komplettering. AA yrkade att Pensionsmyndigheten skulle återta beslutet om avslag samt sända en kopia av begäran om komplettering.

Ärendet fördelades på en omprövningshandläggare den 20 mars 2014. Begäran om omprövning kom in till Pensionsmyndigheten ungefär 3,5 månader efter beslutsdag men handläggaren ansåg den ändå ha kommit in i tid eftersom uppgift saknades om när den enskilde hade tagit del av beslutet. Samma dag skickade vi en begäran om komplettering till AA. Begäran avsåg tidigare begärda handlingar samt en fullmakt för AA. Kompletteringstiden sattes till tio dagar.

Den 26 mars 2014 begärde AA via e-post förlängd kompletteringstid. AA angav att han fått del av vår begäran först den 25 mars och begärde anstånd till den 25 april 2014. I stället för begärda 30 dagar, beviljades AA anstånd med att komma in med begärda komplettering med 14 dagar från den dag AA tagit del av vår begäran. Den 8 april 2014 kom samtliga begärda handlingar in.

Den 11 april 2014 beslutade Pensionsmyndigheten om bostadstillägg för perioden juni 2013 – maj 2015. Beslutet verkställdes genom en retroaktiv utbetalning den 14 april 2014.

Pensionsmyndighetens inställning

Till att börja med noterar vi att det tog en dryg månad för Pensionsmyndigheten att påbörja handläggningen av omprövningsärendet. Anledningen till det är att vi vid tillfället hade hög arbetsbelastning. Med tanke på att AA beviljats anstånd med att komma in med begärd komplettering menar vi dock att ärendet har slutbehandlats inom rimlig tid. I 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken finns angivet vilka uppgifter en ansökan om bostadstillägg ska innehålla. Till vår blankett för ansökan om bostadstillägg finns en instruktion som anger vilka bilagor som alltid ska bifogas ansökan. Den informationen finns även på vår webbplats samt tillgänglig hos vår kundservice.

Som handläggande myndighet har Pensionsmyndigheten en utredningsplikt. Enligt våra rutiner ska vi därför alltid skicka en begäran om komplettering till sökanden samt en påminnelse om begärd komplettering inte kommer in. Vi ger normalt en kompletteringstid på 14 dagar. Vi har dessutom en bevakningstid på 17 dagar. Därefter går ett påminnelsebrev ut. Sökanden har dessutom alltid möjlighet att kontakta handläggaren för begäran om ytterligare tid.

Begäran om komplettering ska skickas till sökandens folkbokföringsadress. Om det av ansökan framgår att sökanden haft en behjälplig vid ansökan, ska vi kontakta

även den personen. I journalen till grundärendet saknas uppgift om sådan kontakt gjordes i det här ärendet. En sådan kontakt borde dock ha tagits.

Även om inte AA har tagit del av våra kompletteringsbrev har han i vart fall tagit del av vårt avslagsbeslut. Han borde därför vid begäran av omprövning ha varit medveten om varför vi avslagit BB:s begäran och därmed haft god tid på sig att ta fram begärda uppgifter.

Vi fattade grundbeslutet den 31 oktober 2013. BB och AA hade alltså haft över en månad på sig att ta fram de uppgifter som vi hade begärt. I omprövningsärendet fick AA dessutom ytterligare 19 dagar på sig att komma in med uppgifterna till Pensionsmyndigheten. Omprövningsärendet har handlagts enligt gällande rutiner. De uppgifter vi begärt in har dessutom normalt inte varit svåra att ta fram med några dagars varsel. En kompletteringstid på tio dagar borde därför vara tillräckligt. AA har dessutom beviljats ytterligare kompletteringstid.

AA kommenterade remissvaret.

Pensionsmyndighetens handlingar i ärendet hämtades därefter in och granskades.

Bedömning

Grundbeslutet

Av 110 kap. 4 § socialförsäkringsbalken, SFB, framgår att en ansökan ska innehålla de uppgifter som behövs i ärendet. Enligt Pensionsmyndighetens vägledning om Bostadstillägg och Äldreförsörjningsstöd innebär detta att en ansökan ska vara komplett och kontrollerad innan ett beslut kan fattas i ärendet. I vägledningen sägs också att uppgifterna i en förstagångsansökan om bostadstillägg alltid måste styrkas med handlingar från t.ex. Skatteverket, bank och hyresbolag (jfr Pensionsmyndighetens Vägledning 2010:5, Version 4, s. 90).

Pensionsmyndighetens utredningsansvar regleras i 110 kap. 13 § SFB där det föreskrivs att myndigheten ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Det innebär att Pensionsmyndigheten ska leda utredningen i ärendet och se till att nödvändigt material kommer in (jfr prop. 2008/09:200 s. 554 f.). Det betyder inte att myndigheten alltid själv måste ombesörja utredningen. Vid en ansökan om en förmån är det t.ex. rimligt att sökanden har huvudansvaret för att visa att förutsättningarna för ett bifall är uppfyllda. Skulle utredningen i ansökningsärendet behöva kompletteras i något avseende, ingår det emellertid i myndigheternas allmänna serviceskyldighet att ge anvisningar om det.

Av 110 kap. 10 § SFB framgår 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. Skyldigheten att avvisa en ansökan är begränsad till fall där det – trots vägledning från handläggarens sida – inte går att få fram de uppgifter om de faktiska förhållandena som behövs för att en meningsfull prövning över huvud taget ska vara möjlig. Vilka brister som bör leda till avvisning måste avgöras från fall till fall. Möjligheten att avvisa en ansökan ska alltså användas med försiktighet. Så snart det finns en möjlighet att göra en sakprövning ska ansökan i stället bifallas eller avslås. Det går t.ex. att sakpröva ett ärende om det står helt klart vad den enskilde begär men trots uppmaning inte kommer in med de handlingar eller

kompletterande uppgifter som behövs för att styrka rätten till förmånen (jfr prop. 2008/09:200, s. 554 och Försäkringskassans Vägledning 2004:7, Version 9, s. 67).

När en myndighet avgör ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild ska beslutet, enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223), innehålla de skäl som har bestämt utgången. Det finns undantagssituationer när skälen kan utelämnas men någon sådan situation är inte aktuell i det här fallet.

Vilka krav som kan ställas på en motivering skiftar beroende på beslutets karaktär. Ett beslut som får stor betydelse för den enskildes liv och ekonomi kräver naturligtvis utförligare motiveringar än enkla rutinbeslut. Vissa grundläggande krav bör emellertid alltid vara uppfyllda. JO har tidigare uttalat att det är *den egentliga motiveringen* som ska anges och att den föreskrift som den grundar sig på ska återges (se JO 2000/01 s. 388). I ärendet i fråga hade Försäkringskassan i ett beslut om avslag på en ansökan om underhållsstöd som enda motivering angett att sökanden inte hade kommit in med en komplettering. Den egentliga motiveringen – att föräldrarna ansågs sammanbo – hade däremot inte kommit till uttryck i beslutet. Försäkringskassan hade inte heller hänvisat till den bestämmelse som anger att rätt till underhållsstöd förutsätter att föräldrarna inte bor tillsammans.

Av utredningen i ärendet framgår att BB har lämnat uppgifter om sina ekonomiska förhållanden men att hon trots Pensionsmyndighetens begäran inte styrkt uppgifterna med kopior av bl.a. hyresavtal och årsbesked från bank. I en sådan situation är sakprövning möjlig. Jag har alltså inte några invändningar mot att Pensionsmyndigheten har prövat ärendet i sak. Motiveringen i grundbeslutet lyder emellertid ”Du har inte inom utsatt tid kommit in med de uppgifter Pensionsmyndigheten har begärt av dig. Din ansökan ska därför avslås”. Det framgår inte av beslutet vilka föreskrifter Pensionsmyndigheten har tillämpat. Det framgår inte heller vilka uppgifter Pensionsmyndigheten saknade.

Det finns alltså ingenting i motiveringen som visar att myndigheten faktiskt har gjort en sakprövning. Även i sitt remissvar anför Pensionsmyndigheten att grunden för avslaget var att BB ”inte kommit in med de uppgifter vi hade begärt, och som vi behövde för att kunna fatta ett beslut om bostadstillägg”. Detta är dock inte korrekt. Den egentliga grunden var att det inte fanns underlag som styrkte BB:s rätt till bostadstillägg. Det som Pensionsmyndigheten anför om grunden för beslutet ger snarast intryck av att myndigheten inte har varit klar över skillnaden mellan avslag och avvisning. Pensionsmyndigheten förtjänar kritik för sin bristande motivering av grundbeslutet den 31 oktober 2013.

Omprövningsbeslutet

Pensionsmyndigheten har en skyldighet att driva sina ärenden framåt och att se till att de avslutas inom rimlig tid. Det gäller inte minst i omprövningsärenden eftersom en utdragen omprövningsprocess hos myndigheten fördröjer den enskildes rätt till domstolsprövning. Det är emellertid inte något självändamål att

avgöra ett ärende snabbt. Myndigheten måste väga tidsaspekten mot betydelsen av att ärendet blir tillräckligt utrett.

Av utredningen framgår att Pensionsmyndigheten den 18 februari 2014 mottog AA:s begäran om omprövning av Pensionsmyndighetens beslut att avslå hans mors ansökan om bostadstillägg. AA anförde att varken han eller modern hade tagit del av myndighetens begäran om komplettering och att han därför ville ha en kopia av kompletteringsbrevet. Den 20 mars 2014 skickade Pensionsmyndigheten ut ett nytt kompletteringsbrev och en begäran om fullmakt till AA. Han ombads komma in med de efterfrågade uppgifterna senast den 31 mars 2014, dvs. inom tio dagar.

Den 26 mars 2014 kontaktade AA Pensionsmyndigheten via e-post och uppgav att han inte hade fått Pensionsmyndighetens brev förrän den 25 mars 2014 och att han önskade anstånd till den 25 april 2014. Ett par dagar senare fick AA ett skriftligt besked från Pensionsmyndigheten om att han hade medgivits anstånd t.o.m. den 8 april 2014.

Det finns ingenting som tyder på att AA har fått del av det kompletteringsbrev eller den påminnelse som Pensionsmyndigheten skickade ut till BB före avslagsbeslutet. Av avslagsbeslutet framgick visserligen att det saknades uppgifter i ärendet men det fanns ingen information om vilka uppgifter det gällde. AA var alltså inte hjälpt av att ha tagit del av det. Att det bl.a. av ansökningshandlingarna och myndighetens webbplats framgår vilka uppgifter och handlingar som Pensionsmyndigheten i allmänhet behöver vid en ansökan om bostadstillägg saknar enligt min uppfattning betydelse för bedömningen av begäran om anstånd i det enskilda fallet.

Det saknas anledning att betvivla att AA tog emot Pensionsmyndighetens brev den 20 mars 2014 först den 25 mars 2014. Han hade därmed i praktiken sju dagar, postgången oräknad, på sig att komma in med de begärda handlingarna. Med det beviljade anståndet t.o.m. den 8 april 2014 hade AA sammanlagt 14 dagar på sig att ge in kompletterande uppgifter. Myndigheten hade kunnat vara mer generös i fråga om det begärda anståndet.

Av utredningen framgår att Pensionsmyndigheten inte påbörjade handläggningen av omprövningsärendet förrän efter en dryg månad och att den sammanlagda handläggningstiden uppgick till drygt sju veckor. Jag har inga synpunkter på handläggningstiden i sig men är kritisk till den inledande passiviteten.

Ärendet avslutas.