

## **Försäkringskassan kritiseras för att ha dokumenterat kontrollutredningar om assistansersättning på ett sätt som försvårat utövandet av rätten till partsinsyn och som stått i strid med kraven på saklighet och objektivitet**

**Beslutet i korthet:** Sedan Försäkringskassan tagit emot en anonym anmälan mot en personlig assistent till AA inleddes bl.a. fem olika kontrollutredningar, en utredning för varje assistent som intervjuades i utredningssyfte. Så småningom inleddes även en utredning om AA:s behov av personlig assistans. Underlaget från en av intervjuerna fördes över till AA:s ärende och kommunicerades med henne. AA:s ombud nekades dock möjlighet att ta del av underlagen i de andra kontrollutredningarna.

Intervjuerna hade således dokumenterats men förts in i olika ärenden. I beslutet konstaterar JO att syftet med dokumentationskravet i förvaltningslagen (2017:900) är att beslutsunderlaget i ett ärende ska vara komplett, identifierbart och lättillgängligt. För att inte dessa syften ska gå förlorade finns det starka skäl för att hålla samman en utredning om en persons rätt till en viss förmån eller indragningen av en förmån. När handlingar som rör samma utredning förs in i flera olika ärenden finns nämligen en överhängande risk för att en part inte får kännedom om innehållet i dem, och det kan framstå som om myndigheten undanhåller underlagen.

I det aktuella ärendet borde allt underlag som kunde ha betydelse för frågan om AA:s behov av assistans ha förts in i hennes ärende. Eftersom Försäkringskassan inte gjorde det omedelbart och inte heller när felet uppdagades i samband med att underlaget begärdes ut uppfylldes inte förvaltningslagens dokumentationskrav, vilket Försäkringskassan kritiseras för.

### **Anmälan**

I en anmälan till JO den 17 maj 2022 klagade BB på Försäkringskassan och framförde att myndigheten i ett ärende om minskad assistansersättning hade brutit mot reglerna om dokumentation och partsinsyn. Hon angav bl.a. att myndigheten i en utredning om indragning av AA:s assistansersättning hade intervjuat flera assistenter utan att det hade dokumenterats i AA:s ärende. I stället hade det lagts upp separata ärenden på respektive assistent. Endast underlaget från en av intervjuerna hade dokumenterats i AA:s ärende. När BB begärde att få ta del av underlagen förde myndigheten in dokumentation från

ytterligare en av intervjuerna i AA:s ärende, men hon nekades att ta del av dokumentationen från de övriga intervjuerna.

### **Utredning**

JO begärde att Försäkringskassan skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan. Av yttrandet den 27 oktober 2022 framgick bl.a. följande.

Kontrollutredningar om assistansersättning kan omfatta flera aktörer: brukare, assistenter och anordnare. Enligt den arbetsrutin som myndigheten tillämpade t.o.m. januari 2022 startade Försäkringskassan separata kontrollutredningar om olika aktörer när det fanns skäl att tro att andra än brukaren hade lämnat felaktiga uppgifter till myndigheten. Sedan februari 2022 görs normalt hela kontrollutredningen i brukarens ärende och utredningsåtgärder som avser andra aktörer dokumenteras i brukarens ärende. Om utredningen leder till att rätten till assistansersättning inte ska prövas men att andra aktörers felaktiga uppgifter ska prövas startas separata kontrollutredningsärenden om dem.

I det nu aktuella ärendet anförde Försäkringskassan att det kommit in en anonym anmälan enligt vilken assistenten CC hade redovisat orimligt många timmar utförd assistans för sina döttrar AA och DD. Anmälan ledde till att Försäkringskassan inledde fem separata kontrollutredningar om fem assistenter för att utreda hur assistansen utförts och hur tiden redovisats. Senare inleddes även en kontrollutredning om AA och därefter en utredning om huruvida AA:s hälsotillstånd hade förbättrats. Den 28 januari 2021 kommunicerades AA underlaget som skulle ligga till grund för beslutet om hennes assistansersättning, bl.a. anteckningarna från samtal med assistenten EE. Den 12 april 2021 beslutade Försäkringskassan att minska AA:s assistanstimmar.

Den 3 juni 2020 begärde CC att få ut handlingarna om AA och alla assistenter, men med hänvisning till 28 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2019:400), OSL, nekades hon att ta del av dokumentationen om vissa assistenter, däribland FF. Försäkringskassan tillstår att det var fel att inte lämna ut den dokumentationen.

Försäkringskassan anser även att det var fel att inleda separata kontrollutredningar som gällde assistenterna eftersom utredningen gällde omfattningen av AA:s rätt till assistansersättning. Dokumentationen från myndighetens möten med assistenterna borde ha kopierats över till AA:s förmånsärende.

BB kommenterade Försäkringskassans yttrande och vidhöll att myndighetens tidigare rutin inneburit en risk för att underlag som varit till enskildas fördel gömmts undan och därför inte beaktats.

JO begärde in handlingarna i ärendet om minskning av assistansersättning till AA och de kontrollutredningar som genomförts om några av hennes assistenter

från 2019 och framåt, samt handlingarna i det omprövningsärende och det processärende som lagts upp efter att AA överklagat beslutet.

## **Bedömning**

### **Kontrollutredningar**

En kontrollutredning inleds i regel när det finns misstankar om att någon medvetet har lämnat felaktiga uppgifter, eller har låtit bli att anmäla ändrade förhållanden, för att få ersättning från socialförsäkringen. Utredningen kan gälla vilket ärendeslag som helst som Försäkringskassan handlägger och den behöver inte nödvändigtvis handla om den som har rätt till ersättningen, utan den kan till exempel avse en assistansanordnare, en assistent eller en tandläkare. (Försäkringskassans vägledning 2004:1 Kontrollutredning version 15, s. 14 och 19).

Kontrollfunktionen hos Försäkringskassan hör organisatoriskt till avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor med särskilda kontrollutredare som kopplas in och kan ta över ärenden vid misstanke om felaktiga utbetalningar. En kontrollutredning kan leda till ett beslut om att den enskilde inte har rätt till ersättning, att en ersättning ska minskas eller dras in eller att felaktiga utbetalningar ska återkrävas. Inom vissa förmånsslag ska samtliga åtgärder och bedömningar dokumenteras i förmånsärendet medan åtgärderna i andra förmånsslag ska dokumenteras i kontrollärendet varefter samtliga relevanta handlingar läggs över i t.ex. ett återkravsärende. (Se JO:s inspektionsprotokoll den 5 april 2023, dnr 8029-2022.)

I det aktuella fallet har Försäkringskassan, utan att närmare redovisa varför, inlett separata ärenden som gällde assistenterna. Det har inte framkommit annat än att syftet med samtliga utredningar varit att klargöra omfattningen av AA:s assistansbehov för att kunna besluta om en eventuell indragning av hennes assistansersättning. Att utredningarna i de ärenden som inletts avseende assistenterna avsåg omständigheter av betydelse för AA:s rätt till assistansersättning påverkar också myndighetens dokumentationsskyldighet och AA:s möjlighet till partsinsyn.

### *Dokumentation och partsinsyn*

En fråga i det här ärendet är om Försäkringskassan brustit i sin skyldighet att dokumentera relevanta underlag och därigenom försvårat för AA att utöva sin rätt till partsinsyn. En utgångspunkt för bedömningen av den frågan är att Försäkringskassan inte tillfört visst insamlat underlag från de kontrollutredningar som avsett assistenterna, till utredningen om omfattningen av AA:s assistansbehov.

Av 27 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet.

Dokumentationskravet i 27 § FL är en viktig förutsättning för bestämmelsen i 10 § FL som anger att den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet (partsinsyn). Rätten till partsinsyn gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Syftet med dokumentationskravet är att beslutsunderlaget i ett ärende ska vara komplett, identifierbart och lättillgängligt. En enskild ska genom att använda sin rätt till partsinsyn kunna försäkra sig om att myndigheten tagit ställning till allt material som har tillförts ett ärende och bevarat det. Utomstående som har bidragit med material måste kunna vara säkra på att materialet tagits om hand på ett korrekt sätt av myndigheten. (Se prop. 2016/17:180 s. 174 f.) Lagtexten ställer i och för sig endast krav på att det som kan ha betydelse för ett beslut i ärendet dokumenteras, men JO har i flera tidigare avgöranden framhållit att god dokumentation även omfattar uppgifter som rör ärendets gång, såsom kontakter med olika personer samt myndighetens ställningstaganden och skälen för dessa (se t.ex. JO 2008/09 s. 264, dnr 1982-2006 och JO:s beslut den 14 januari 2021, dnr 8068-2018 och 8104-2018). JO har även vid flera tillfällen uttalat att en akt kontinuerligt ska tillföras alla de uppgifter som kan vara av betydelse så att det är möjligt att vid varje tidpunkt utläsa vad som har kommit fram i ärendet (se JO 2006/07 s. 284, dnr 3832-2004).

I det här sammanhanget är det också värt att notera att betydelsen av en viss uppgift inte alltid är självklar redan när den kommer in. Jag vill också betona Försäkringskassans skyldighet att i enlighet med regeringsformen 1 kap. 9 § vara saklig och objektiv, vilket bl.a. innebär att både det som är till fördel och det som är till nackdel för den enskilde ska bevaras i ärendet.

Eftersom dokumentationskravet gäller redan när en uppgift *kan* ha betydelse för bedömningen, vilket är ett lågt ställt krav, och då hela handläggningen ska genomsyras av saklighet bör enligt min mening i princip allt underlag som samlas in med anledning av en utredning också tillföras det ärende som uppgifterna är relevanta för under tiden som handläggningen pågår. Uppgifter som hämtas in från en assistent kan t.ex. typiskt sett anses ha betydelse oavsett om de ger stöd för att den enskilde har ett assistansbehov som motsvarar vad som beviljats eller inte.

För att inte riskera att syftena med dokumentationskravet ska gå förlorade, finns det starka skäl för att hålla samman en utredning om en persons rätt till en viss förmån eller indragningen av en förmån. När uppgifter som rör ett ärende inte förs in i ärendet finns en uppenbar risk för att en part inte får kännedom om dem och att det framstår som att myndigheten undanhåller underlag och verkar i det fördolda.

Samtliga kontrollutredningar som rör assistenterna har i det aktuella ärendet huvudsakligen handlat om hur assistansen utförts och om AA:s assistansbehov. Utredningarna har därmed rört omfattningen av AA:s rätt till

assistansersättning. Av Försäkringskassans remissvar framgår endast att utredningarna handlade om AA och inte till någon del om huruvida assistenterna hade lämnat oriktiga uppgifter om eventuella utbetalningar till dem.

Så snart det stod klart för Försäkringskassan att det var omfattningen av AA:s assistansbehov som skulle utredas borde därför ett ärende om AA ha inletts och allt underlag som kunde ha betydelse för den frågan omedelbart ha förts in i det ärendet. Eftersom Försäkringskassan inte förde över allt underlag uppfylldes inte dokumentationskravet i 27 § FL. Inte heller när felet uppmärksammades i anledning av att BB begärde att få del av intervjuerna tillfördes underlaget AA:s ärende om omfattningen av assistansbehovet, vilket medförde att hon gick miste om sin rätt till partsinsyn. Försäkringskassan förtjänar kritik för att dokumentationen i AA:s ärende inte var komplett eftersom relevanta handlingar inte hade tillförts ärendet och för att hon nekades insyn i sitt ärende enligt reglerna om partsinsyn i 10 § FL.

#### *Kommunicering*

Enligt bestämmelsen om kommunikering i 25 § FL ska en part underrättas om allt material som är av betydelse för beslutet och få tillfälle att yttra sig över det. Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2016/17:180 s. 159) framgår bl.a. att med material av betydelse avses sådana omständigheter eller uppgifter som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller, t.ex. uppgifter i utredningar eller remissyttranden som talar till fördel eller nackdel för parten i ärendet.

Av Försäkringskassans vägledning Kontrollutredning (vägledning 2004:1, version 15, s. 76) framgår vidare att om uppgifter som berör någon annan än den enskilde ligger till grund för beslutet ska uppgifterna kommuniceras med den enskilde.

Oavsett om handläggaren i det aktuella ärendet bedömde att det framför allt var underlaget från intervjun med EE som var relevant kan det inte uteslutas att övriga intervjuer, i vart fall den med FF, kunde vara av betydelse för beslutet i ärendet. Åtminstone underlaget från den intervjun borde därför ha kommunicerats med AA, och Försäkringskassan förtjänar kritik för att det inte skedde.

Ärendet avslutas.

Thomas Norling

Ärendet har föredragits av områdesansvariga rättssakkunniga Sofia Lönnberg.

Byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.