

Kompensationstillägg

– om ersättning vid försenade utbetalningar

*Betänkande
av Utredningen om kompensationstillägg*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:41

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23401-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Cristina Husmark Pehrsson

Regeringen beslutade den 20 maj 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa en skyldighet för Försäkringskassan att ekonomiskt kompensera enskilda som har fått vänta på en utbetalning av ersättning under oacceptabelt lång tid. Utredaren skulle därvid analysera och utveckla de principiella och praktiska skäl som skulle kunna tala för och emot en sådan skyldighet. Utgångspunkten för utredningens arbete skulle vara att föreslå ett regelsystem som innebär att Försäkringskassan skulle vara skyldig att utge ekonomisk kompensation till försäkrade som fått vänta på ersättning under oacceptabelt lång tid. Utredarens uppdrag omfattar enligt direktiven även sådana ersättningar som den 1 januari 2010 fördes över från Försäkringskassan till Pensionsmyndigheten.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 juni 2009 hovrättsrådet Sven Johannisson.

Att som experter biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 1 september 2009 verksamhetsansvarige Monica Dahlberg, Försäkringskassan, och biträdande chefsjuristen Peter Andrén, Försäkringskassan, samt fr.o.m. den 16 februari 2010 avdelningschefen Helen Stoye, Pensionsmyndigheten, och enhetschefen Mikael Westberg, Pensionsmyndigheten. Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 september 2009 departementssekreteraren Esbjörn Åkesson, Socialdepartementet, och kanslirådet Stefan Härmä, Socialdepartementet.

Som sekreterare åt utredningen anställdes den 1 augusti 2009 hovrättsassessorn Joakim Westerlund.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experter och sakkunniga. De står i huvudsak bakom de redovisade förslagen och

övervägandena. Samråd har skett med Utredningen angående statens skadeståndsansvar vid överträdelser av Europakonventionen (Ju 2009:08).

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om kom-
pensationstillägg (S 2009:03), överlämnar härmed betänkandet
Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar
(SOU 2010:41). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2010

Sven Johannisson

/Joakim Westerlund

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	21
1 Bakgrund	35
1.1 Inledning.....	35
1.2 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.....	35
1.3 Utbetalning i rätt tid.....	37
2 Utredningens uppdrag och arbete	39
2.1 Uppdraget.....	39
2.2 Utredningens genomförande	39
2.3 Betänkandets disposition.....	40
2.4 Ny socialförsäkringsbalk	41
3 Förmåner som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten	43
3.1 Inledning.....	43
3.2 Förmåner som handläggs av Försäkringskassan	43
3.2.1 Sjukpenninggrundande inkomst.....	43
3.2.2 Gravitetpenning	44
3.2.3 Föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning.....	44
3.2.4 Jämställdhetsbonus.....	45
3.2.5 Barnbidrag.....	46
3.2.6 Underhållsstöd.....	46

3.2.7	Adoptionsbidrag.....	48
3.2.8	Vårdbidrag.....	48
3.2.9	Sjuklön och sjuklönegaranti.....	49
3.2.10	Sjukpenning	49
3.2.11	Rehabiliteringsersättning	50
3.2.12	Arbetshjälpmedel.....	51
3.2.13	Sjukersättning och aktivitetsersättning.....	51
3.2.14	Arbetskadeförsäkring	52
3.2.15	Personskadeskydd	53
3.2.16	Krigsskadeersättning till sjömän	53
3.2.17	Förmåner till totalförsvarspliktiga	54
3.2.18	Smittbärarersättning.....	54
3.2.19	Närståendepenning	54
3.2.20	Handikappersättning.....	55
3.2.21	Assistansersättning.....	55
3.2.22	Bilstöd	56
3.2.23	Bostadsbidrag.....	57
3.2.24	Bostadstillägg.....	58
3.2.25	Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning	58
3.2.26	Statligt tandvårdsstöd.....	59
3.2.27	Ersättning för sjukvård m.m. utomlands	60
3.3	Förmåner som handläggs av Pensionsmyndigheten	61
3.3.1	Inkomstgrundad ålderspension	61
3.3.2	Garantipension	62
3.3.3	Särskilt pensionstillägg.....	63
3.3.4	Äldreförsörjningsstöd.....	63
3.3.5	Efterlevandepension och efterlevandestöd till barn	63
3.3.6	Bostadstillägg.....	65
3.3.7	Arbetskadeförsäkring m.m. vid dödsfall.....	65
3.4	Sammanfattning och några gemensamma bestämmelser	65
3.4.1	Anmälan och ansökan	65
3.4.2	Utbetalning.....	66
3.4.3	Ersättningsperiod	68
3.4.4	Sammanträffande av förmåner.....	68
3.4.5	Betalningsmottagare.....	69
3.4.6	Samordning inom Europeiska unionen.....	70

4	Återkrav	71
4.1	Regler om återkrav.....	71
4.1.1	Allmänna förutsättningar för återkrav	71
4.1.2	Eftergift	72
4.1.3	Återkrav efter interimistiskt beslut	73
4.1.4	Utbetalning till fel person	73
4.1.5	Återkravsutredningen.....	73
4.2	Ränta i samband med återkrav	74
4.2.1	Gällande reglering.....	74
4.2.2	Några specialfall.....	75
5	Allmänt om handläggningen	77
5.1	Inledning.....	77
5.2	Rättslig reglering	77
5.2.1	Inledning	77
5.2.2	Inkommen handling	78
5.2.3	Serviceskyldighet och snabb handläggning	79
5.2.4	Utredningsansvar och uppgiftsskyldighet	81
5.2.5	Beslut	82
5.3	Kritik mot Försäkringskassans handläggningstider.....	87
5.3.1	Allmänt.....	87
5.3.2	Justitieombudsmannen.....	88
5.3.3	Statskontorets granskning av Försäkringskassan	90
5.4	Handläggningstiderna har blivit bättre.....	90
5.4.1	Inledning	90
5.4.2	Generellt kortare handläggningstider.....	91
5.4.3	Ärenden med mycket långa handläggningstider.....	93
5.4.4	Inga systematiska skillnader mellan kvinnor och män	95
5.5	Internationell utblick.....	96
5.5.1	Finland.....	96
5.5.2	Norge.....	98

6	För- och nackdelar med ekonomisk kompensation.....	99
6.1	Inledning.....	99
6.2	Skäl för ett system med ekonomisk kompensation	100
6.2.1	Kompensation behövs som ett skydd för rätten till en förmån.....	100
6.2.2	Möjligheten att få kompensation genom skadestånd är inte tillräcklig.....	109
6.2.3	Jämförelse med återkravsreglerna	123
6.2.4	Incitament att korta handläggningstiden	125
6.3	Invändningar mot kompensation	129
6.3.1	Kostnaderna tar resurser från annan verksamhet.....	129
6.3.2	Det är inkonsekvent att endast Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska betala kompensation.....	129
6.3.3	Kompensation fyller inte någon funktion när handläggningstiderna förbättrats	131
6.3.4	Betydelsen av den enskildes agerande.....	132
6.4	Åtgärder för att förebygga långa handläggningstider	133
6.5	Sammanfattande bedömning	141
7	Utformningen av ett system med kompensationstillägg .	147
7.1	Inledning.....	147
7.2	Vilka förmåner bör omfattas?.....	148
7.3	Kompensation efter omprövning, rättelse eller överklagande	152
7.3.1	Inledning.....	152
7.3.2	Omprövning.....	153
7.3.3	Rättelse av beslut.....	154
7.3.4	Överklagande	155
7.4	För vilken tid bör kompensationstillägg beräknas?	157
7.4.1	Från vilken tidpunkt bör kompensationstillägg beräknas?	157
7.4.2	Till vilken tidpunkt bör kompensationstillägg beräknas?	163
7.4.3	Särskilt om omprövning	164

7.4.4	Särskilt om rättelse	165
7.4.5	Särskilt om överprövning	166
7.5	Orsaken till fördröjd handläggning	167
7.5.1	Inledning	167
7.5.2	Den enskildes agerande	168
7.5.3	Ett ärendes beskaffenhet	169
7.5.4	Övriga omständigheter.....	170
7.6	Val av kompensationsystem	171
7.6.1	Kompensationstillägg bör utgå i form av ränta	171
7.6.2	Kompensationstillägg bör beräknas på ersättning efter avdrag för skatt	173
7.7	Räntenivå för beräkning av kompensationsstillägg	174
7.7.1	Allmänt.....	174
7.7.2	Återkravsränta	174
7.7.3	Avstämning efter preliminär ersättning	176
7.7.4	Förordningen om hantering av statliga fordringar ...	177
7.7.5	Dröjsmålsränta.....	177
7.7.6	Avkastningsränta	178
7.7.7	Statens utlåningsränta.....	179
7.7.8	Statslåneränta	179
7.7.9	Reporänta och referensränta	179
7.7.10	Ränta i skattekontosystemet.....	180
7.7.11	Utredningens bedömning	181
8	Beslut och utbetalning m.m.	185
8.1	Inledning.....	185
8.2	Tidpunkt för beslut och utbetalning	185
8.2.1	När ska beslut om kompensationsstillägg fattas?	185
8.2.2	När ska utbetalning av kompensationsstillägg ske? ...	186
8.3	Automatiserat beslut	187
8.4	Ändring, omprövning och överklagande av beslut om kompensationsstillägg	189
8.5	Mottagare av kompensationsstillägg	191

8.6	Beloppsgräns och avrundning.....	193
8.6.1	Nedre gräns för utbetalning av kompensations- tillägg.....	193
8.6.2	Avrundning.....	194
8.7	Skatt på kompensationstillägg?	195
8.8	Sammanträffande av förmåner.....	195
8.9	Inkomstberoende förmåner.....	197
8.10	Skyldighet att återbetala kompensationstillägg.....	198
8.10.1	Ska kompensationstillägg kunna återkrävas?.....	198
8.10.2	Kvittning.....	200
9	Författningsteknisk lösning och ikraftträdande.....	201
9.1	Inledning.....	201
9.2	Bestämmelser i socialförsäkringsbalken.....	201
9.3	Bestämmelser utanför socialförsäkringsbalken	202
9.4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	203
10	Konsekvenser av utredningens förslag.....	205
10.1	Inledning.....	205
10.2	Kostnader för utbetalt kompensationstillägg.....	206
10.3	Kostnader för IT-stöd.....	209
10.4	Finansiering	211
10.5	Övriga konsekvenser.....	212
11	Författningskommentarer.....	213
11.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	213
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken	220

11.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	221
11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön	221
Källförteckning	223
Bilaga	
Kommittédirektiv.....	227

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa en skyldighet för Försäkringskassan att ekonomiskt kompensera enskilda som har fått vänta på en utbetalning av ersättning under oacceptabelt lång tid. Utredningen ska därvid analysera och utveckla de principiella och praktiska skäl som kan tala för och emot en sådan skyldighet.

I direktiven anges att utgångspunkten för utredningens arbete ska vara att föreslå ett regelsystem som innebär att Försäkringskassan ska vara skyldig att utge ekonomisk kompensation till försäkrade som fått vänta på en ersättning under oacceptabelt lång tid. Utredningen ska, enligt direktiven, utarbeta ett heltäckande regelsystem för när Försäkringskassan i olika fall ska vara skyldig att betala sådan kompensation.

I direktiven anges vidare att en eventuell skyldighet att betala ekonomisk kompensation inte får inverka på det skadeståndsansvar som staten har enligt skadeståndslagen och som skulle kunna bli tillämpligt vid en långsam handläggning. I samband därmed klargörs att utredningen därför inte bör utforma ett eventuellt regelsystem avseende kompensation utifrån skadeståndsrättsliga principer utan att ett sådant snarare bör bygga på en beräkningsgrund liknande ränta.

Utredningens uppdrag omfattar enligt direktiven även sådana ersättningar som den 1 januari 2010 förts över från Försäkringskassan till den nya Pensionsmyndigheten.

Bör det införas ett system med ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid?

För en stor del av landets befolkning är socialförsäkringsersättning, t.ex. barnbidrag, föräldrapenning, pensioner eller sjukpenning, av avgörande betydelse för försörjningen. Det är uppenbart att den som är beroende av utbetalningar från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten för sin försörjning också kan drabbas hårt om utbetalningarna inte kommer vid de tidpunkter som den berättigade räknat med.

Det finns mot denna bakgrund goda skäl att säkerställa att utbetalningar kommer de berättigade till handa inom rimlig tid. Det är dock inte utredningens primära uppdrag att överväga sådana åtgärder. Utredningens uppdrag tar i stället sikte på fall där utbetalning inte skett inom en acceptabel tidsram. Frågan som utredningen ska besvara är således om det finns skäl att införa regler som innebär att den förmånsberättigade får ekonomisk gottgörelse när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten *inte* betalat ut ersättningen i rimlig tid.

Det kan anföras argument såväl för som emot en lösning med ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid. Här kan det till en början konstateras att den enskildes rätt att få en förmån utbetald inom rimlig tid kan framstå som svag jämfört med vad som gäller beträffande anspråk på civilrättens område. En utdragen handläggningstid kan medföra att den enskilde uppfattar rätten till förmånen som illusorisk. Det främsta argumentet för att införa en ordning med ekonomisk kompensation är därför enligt utredningens mening att det skulle kunna stärka den enskildes rätt till utbetalning av en förmån inom rimlig tid.

Det finns visserligen vissa möjligheter att få ekonomisk kompensation inom ramen för de regler som gäller i fråga om skadestånd. Ersättning i form av skadestånd förutsätter dock att det varit fråga om fel eller försummelse från myndighetens sida, vilket kan vara svårt för den enskilde att bevisa. Möjligheterna till skadestånd erbjuder därför i praktiken ett ganska svagt skydd i dessa situationer.

Utredningen anser sammanfattningsvis att den enskildes rätt att få en förmån utbetald inom rimlig tid behöver stärkas. Detta kan tänkas ske på olika sätt. Ett sätt skulle kunna vara att införa ett system med ekonomisk kompensation vid långa handläggningstider. Utredningen kan emellertid konstatera att ett sådant system

skulle medföra stora kostnader. Frågan blir därför om de kostnader som är förknippade med systemet uppvägs av de fördelar som den enskilde kan få med kompensationen.

Vid denna bedömning utgår utredningen från det förslag som utredningen – i enlighet med direktiven – lägger fram i detta betänkande. Av kostnadsberäkningar som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gjort för utredningens räkning framgår att kompensationsbeloppen i de allra flesta fall skulle bli mycket små. Beträffande sjukpenning skulle det exempelvis i hälften av de fall som aktualiserar kompensation röra sig om ett kompensationsbelopp som inte överstiger 25 kronor och beträffande föräldrapenning skulle hälften av kompensationsutbetalningarna vara på under 6 kronor.

Den form av kompensation som utredningens förslag innebär bygger på en räntekonstruktion och inte på skadeståndsrättsliga principer. En sådan form av kompensation lämpar sig väl för att ersätta en förlust av möjligheten att göra pengar räntebärande. Problemen med långa handläggningstider är emellertid ofta av en annan dimension. Även om vissa mindre ekonomiska förluster i form av räntor och påminnelseavgifter kan drabba den enskilde torde det ofta handla om en oro för framtida försörjning m.m. Den typen av psykisk påfrestning låter sig inte kompenseras genom räntebelopp som många gånger blir ganska små.

Kostnaderna för utbetalning av kompensation kan uppskattas till cirka 25 miljoner kronor per år. Men de administrativa kostnaderna är högre än så. Det betyder att det kostar mer att införa systemet än vad de enskilda sammantaget tjänar på det, åtminstone under de närmaste åren efter införandet. Det kan naturligtvis hävdas att om det av principiella skäl anses viktigt att värna den enskildes rätt till en förmån genom att införa ett system med ekonomisk kompensation så är det värt priset.

Här måste det också framhållas att det framstår som olämpligt att finansiera ett sådant system på något annat sätt än genom omfördelningar inom respektive myndighets förvaltningsanslag eller genom omprioriteringar när det gäller förmåner vars administration bekostas av pensionsspararna. Det betyder i sin tur att annan verksamhet måste anpassas efter detta. Om det ska ske genom personalneddragningar handlar det i runda tal om 50 heltidsanställningar. Det finns en betydande risk att en sådan personalneddragning kommer att få en negativ inverkan på handläggningstiderna, och en sådan effekt är inte acceptabel.

Sammantaget gör utredningen den bedömningen att den enskildes skydd för rätten att få en förmån utbetald inom rimlig tid inte skulle vinna så mycket genom ett system med ekonomisk kompensation att det är värt de kostnader som är förknippade med systemet. Utredningen avråder därför från att införa ett sådant system.

Hur bör ett system för ekonomisk kompensation konstrueras?

Allmänt

Som framgått ovan är det utredningens uppfattning att ett system med ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte bör införas.

I direktiven anges emellertid att utredningen som utgångspunkt ska föreslå ett sådant system. Det anges vidare att utredningen därvid ska utarbeta ett heltäckande regelsystem för när Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i olika fall ska vara skyldiga att betala sådan kompensation. Mot denna bakgrund presenterar utredningen i detta betänkande ett förslag till ett system med ekonomisk kompensation i angivna situationer. Om ett system med kompensation vid lång handläggningstid ska införas är det således utredningens uppfattning att ett sådant system bör utformas i enlighet med det förslag som utredningen här lämnar. Utredningen har valt att kalla den kompensation som enligt förslaget ska betalas ut vid lång handläggningstid för *kompensationstillägg*.

Vilka förmåner bör omfattas av ett system med kompensationstillägg?

En grundläggande fråga vid utformningen av ett system där ekonomisk kompensation ska ges till den som fått vänta länge på en utbetalning är vilka förmåner som ska omfattas av systemet.

Här kan framhållas att syftet med att införa ett system med kompensationstillägg enligt utredningens mening bör vara att det ska stärka den enskildes i dag förhållandevis oskyddade rätt till en förmån. Det syftet gör sig gällande beträffande i stort sett alla de

förmåner som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten handlägger. Utgångspunkten för övervägandena i frågan om vilka förmåner som ska omfattas av systemet bör därför vara att alla ska omfattas om inte beaktansvärda skäl talar emot det.

Detta hindrar dock inte att undantag kan behöva göras om en viss förmån av särskilda skäl inte bör ingå. Sådana särskilda skäl finns beträffande kostnadsersättningar inom ramen för aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen samt i fråga om jämställdhetsbonus, tandvårdsstöd och det s.k. EU-kortet.

För vilken tid bör compensationstillägg beräknas?

Utgångspunkten för utredningens arbete är, enligt direktiven, att föreslå ett regelsystem som innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska vara skyldiga att utge ekonomisk kompensation till försäkrade som fått vänta på en ersättning under oacceptabelt lång tid. Det kan redan mot denna bakgrund konstateras att det inte bör komma i fråga att föreslå en skyldighet för den handläggande myndigheten att betala compensationstillägg utan att myndigheten först haft rimlig tid på sig att utreda och fatta beslut i ärendet. Den ansvariga myndigheten bör således få använda sig av skälig tid för handläggning innan det kan bli aktuellt att kompensera den enskilde.

Utredningen föreslår att compensationstillägg som huvudregel bör kunna beräknas utifrån en skälig handläggningstid om 30 dagar. Det innebär att en handläggningstid som understiger 30 dagar inte i något fall bör kunna ge upphov till compensationstillägg. Däremot kan det finnas skäl att beträffande vissa typiskt sett särskilt utredningskrävande förmåner tillåta en handläggningstid om 90 dagar.

Utredningen anser att handläggningstiden som regel bör räknas från utgången av den månad som förmånen hänförs till. Det bör emellertid även finnas en begränsningsregel som kompletterar huvudregeln så att tillägg inte ska betalas för tid som infaller tidigare än viss tid efter den dag då ansökan om förmånen inkom till den handläggande myndigheten.

Frågan under vilken tid compensationstillägg bör utgå innefattar även frågan till vilken tidpunkt beräkningen av compensationstillägget ska göras. Det väsentliga för den enskilde torde vara vid vilken tidpunkt ersättningen faktiskt betalas ut. Mot denna

bakgrund anser utredningen att kompensationstillägg som huvudregel bör utgå fram till dess att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten betalar ut ersättningen till den förmånsberättigade.

Orsaken till fördröjd handläggning

För att undvika att systemet med kompensationstillägg på ett orimligt sätt tynger verksamheten, föreslår utredningen att orsaken till dröjsmålet som utgångspunkt ska sakna betydelse. Fördelarna med att undvika den arbetsbelastning på verksamheten som det skulle innebära att införa en individuell prövning av varje enskilt fall får anses överväga att kompensationstillägg kan komma att betalas ut även till den som själv varit orsaken till ett ärendes fördröjning.

Samtidigt går det inte att bortse från att det kan finnas situationer där det skulle framstå som direkt stötande att tillerkänna den enskilde kompensation för en fördröjd utbetalning. Det krävs därför att det finns en ventil för fall där en kompensation framstår som orimlig. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör således ges en möjlighet att fatta beslut om att kompensationstillägg inte ska betalas ut på den grunden att den enskilde själv bidragit till förseningen. Ett sådant beslut bör dock endast få fattas om det är uppenbart att den enskilde orsakat dröjsmålet och det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att tillägget betalas ut.

Val av kompensationssystem

Den lösning som utredningen har valt innebär att den ekonomiska kompensationen ska beräknas som en ränta på det försenade förmånsbeloppet. Den nivå som gäller för avkastningsräntan enligt räntelagen – två procentenheter över gällande referensränta – framstår därvid enligt utredningens mening som väl avvägd för beräkningen av kompensationstillägget.

Närmare om förfarandet

Utredningen föreslår att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska ges möjlighet att hantera besluten om kompensationstillägg på automatisk väg. Alla beslut kommer dock inte att kunna

fattas på detta sätt. Det hänger bl.a. samman med utredningens förslag att den handläggande myndigheten ska kunna besluta att något kompensationsstillägg inte ska betalas ut när kompensation framstår som oskäligen med hänsyn till den enskildes agerande. Också i andra fall än då undantagsregeln aktualiseras kan det finnas anledning att inte fatta beslut på automatisk väg.

När det gäller frågan om vid vilken tidpunkt beslut om kompensationsstillägg bör fattas, anser utredningen att det saknas skäl att i lag eller förordning reglera detta. Detsamma gäller beträffande frågan om vid vilken tidpunkt utbetalning av kompensationsstillägg bör ske. I stället bör det ankomma på den handläggande myndigheten att själv ta ställning i dessa frågor.

Konsekvenser av utredningens förslag

Kostnaderna för utbetalt kompensationsstillägg beräknas, som framgått ovan, till cirka 25 miljoner kronor per år. Försäkringskassans kostnader för IT-stöd avseende kompensationsstillägg beräknas till mellan cirka 78 miljoner och 98 miljoner kronor. Pensionsmyndighetens kostnader för IT-stöd beräknas till mellan cirka 6 miljoner och 10 miljoner kronor.

Utredningen bedömer att förslaget inte kommer att ha några effekter på den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller villkoren för små företag. Detsamma gäller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen samt för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 104 kap. 1 §, 108 kap. 1, 11 och 21 §§, 112 kap. 1 § samt
113 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 112 kap. 7 § ska lyda ”Beslut som
fattas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten”,

dels att det i balken ska införas ett nytt kapitel, 108 a kap., fem
nya paragrafer, 108 kap. 10 a, 18 a och 20 a §§, 112 kap. 8 § och
113 kap. 41 §, samt närmast före 108 kap. 10 a, 18 a och 20 a §§ och
113 kap. 41 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

104 kap.

1 §

I avdelning H finns
– gemensamma bestämmelser om förmåner m.m. i 105–108 kap.,
– gemensamma bestämmelser om handläggning m.m. i 109–115 kap., och
– vissa organisatoriska bestämmelser i 116 och 117 kap.

I avdelning H finns
– gemensamma bestämmelser om förmåner m.m. i 105–108 a kap.,
– gemensamma bestämmelser om handläggning m.m. i 109–115 kap., och
– vissa organisatoriska bestämmelser i 116 och 117 kap.

108 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- återbetalning av ersättning i 2–10 §§,
- eftergift i 11–14 §§,
- ränta i 15–18 §§,
- dröjsmålsränta i 19 och 20 §§,
- eftergift av ränta och dröjsmålsränta i 21 §, och
- avdrag på ersättning (kvittning) i 22, 24 och 25 §§.

I detta kapitel finns bestämmelser om

- återbetalning av ersättning i 2–10 a §§,
- eftergift i 11–14 §§,
- ränta i 15–18 a §§,
- dröjsmålsränta i 19–20 a §§,
- eftergift av ränta och dröjsmålsränta i 21 §, och
- avdrag på ersättning (kvittning) i 22, 24 och 25 §§.

Kompensationstillägg

10 a §

Om återbetalning av ersättning ska ske med stöd av bestämmelserna i 2–10 §§, ska återbetalningsskyldigheten omfatta även kompensationstillägg som beräknats på ersättningen.

11 §

Om det finns särskilda skäl får den handläggande myndigheten helt eller delvis efterge krav på återbetalning enligt 2–10 §§.

Om det finns särskilda skäl får den handläggande myndigheten helt eller delvis efterge krav på återbetalning enligt 2–10 a §§.

Kompensationstillägg

18 a §

Bestämmelserna om ränta i 15–18 §§ tillämpas på motsvarande sätt på kompensationsstillägg som beräknats på den ersättning som återkrävs.

Kompensationstillägg

20 a §

*Bestämmelserna om dröjsmålsränta i 19–20 §§ tillämpas på motsvarande sätt på kompen-
sationstillägg som beräknats på
den ersättning som återkrävs.*

21 §

Om det finns särskilda skäl får den handläggande myndig-
heten helt eller delvis efterge
krav på ränta och dröjsmåls-
ränta enligt 15–17 och 19 §§.

Om det finns särskilda skäl får den handläggande myndig-
heten helt eller delvis efterge
krav på ränta och dröjsmåls-
ränta enligt 15–17, 18 a, 19 och
20 a §§.

108 a kap. KompensationstilläggInnehåll

1 §

*I detta kapitel finns bestäm-
melser om*

- definition av kompen-
sationstillägg i 2 §,*
- tillämpningsområde i 3 §,*
- förutsättningar för kompen-
sationstillägg i 4–6 §§,*
- undantag i 7 §, och*
- beräkning av kompensations-
tillägg i 8–10 §§.*

Definition

2 §

*Med kompenstationstillägg av-
ses det tillägg som Försäkrings-
kassan eller Pensionsmyndigheten
enligt bestämmelserna i detta
kapitel betalar ut om utbetal-
ningen av en förmån sker viss tid*

efter den tid som förmånen hänförs till.

Rätt till kompensationstillägg tillkommer den som har rätt till den förmån som tillägget beräknats på.

Tillämpningsområde

3 §

Detta kapitel gäller i fråga om förmåner som enligt denna balk handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Förutsättningar för kompensationstillägg

4 §

Kompensationstillägg ska betalas om en förmån betalas ut senare än 30 dagar efter utgången av den kalendermånad som förmånen hänförs till. Tillägg ska dock inte betalas för tid som infaller tidigare än 30 dagar efter den dag då ansökan om förmånen inkom till den handläggande myndigheten.

Särskilda bestämmelser om förutsättningar för kompensationstillägg i vissa fall finns i 5 och 6 §§.

5 §

I ärenden om vårdbidrag enligt 22 kap., sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt 32–37 kap., arbetsskadelivränta enligt 41 kap., handikappersättning enligt 50 kap., assistansersättning enligt 51 kap., eller

*bilstöd enligt 52 kap. ska kom-
pensationstillägg betalas om en
förmån betalas ut senare än 90
dagar efter utgången av den
kalendermånad som förmånen
hänför sig till. I dessa ärenden ska
tillägg dock inte betalas för tid
som infaller tidigare än 90 dagar
efter den dag då ansökan om
förmånen inkom till den hand-
läggande myndigheten.*

6 §

*Bestämmelserna om kompen-
sationstillägg i 4 och 5 §§ gäller
även när ersättning beviljas efter
ändring, omprövning eller över-
klagande enligt 113 kap. eller
efter rättelse enligt 26 § förvalt-
ningslagen (1986:223).*

Undantag

7 §

*Om det är uppenbart att den
som har beviljats ersättning själv
har orsakat att ersättningen
betalats ut efter den tidpunkt som
följer av 4–6 §§ har han eller hon
inte rätt till kompen-
sationstillägg,
om det med hänsyn till omstän-
digheterna är oskäligt att tillägget
betalas ut.*

Beräkning av kompen- sationstillägg

8 §

*Kompen-
sationstillägg ska be-
räknas som en ränta på ersättning
som betalas ut senare än den
tidpunkt som följer av 4–6 §§.*

Beräkningen enligt första stycket ska ske enligt en räntesats som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av två procentenheter.

9 §

Kompensationstillägg ska beräknas från den dag som följer av 4–6 §§ till och med den dag som förmånen betalas ut.

I ärenden som överklagats till allmän förvaltningsdomstol ska kompensationstillägg dock inte beräknas på den sammanlagda tid som ärendet handlagts i domstol.

10 §

Kompensationstillägg avrundas till närmast hela kronor, varvid 50 öre avrundas uppåt.

112 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- interimistiska beslut i 2–4 §§,
- när ett beslut blir gällande i 5 §, och
- beslut genom automatiserad behandling i 6 och 7 §§.

I detta kapitel finns bestämmelser om

- interimistiska beslut i 2–4 §§,
- när ett beslut blir gällande i 5 §, och
- beslut genom automatiserad behandling i 6–8 §§.

8 §

Beslut om kompensations-tillägg enligt 108 a kap. får fattas genom automatiserad behandling av Försäkringskassan och Pen-

sionsmyndigheten när skälen för beslutet får utelämnas enligt 20 § första stycket 1 förvaltningslagen (1986:223).

113 kap.

1 §

I detta kapitel finns allmänna bestämmelser i 2 §.

Vidare finns bestämmelser om

- ändring av beslut i 3–6 §§,
- omprövning av beslut i 7–9 §§,
- överklagande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut i 10–15 §§,
- överklagande av allmän förvaltningsdomstols beslut i 16–18 §§,
- tidsfrister för begäran om omprövning och överklagande i 19 och 20 §§,
- handlingar till fel myndighet i 20 a §, och
- avvisningsbeslut i 21 §.

Slutligen finns särskilda bestämmelser om

- allmän ålderspension i 22–36 §§, *och*
- förmåner till efterlevande i 37–40 §§.

Slutligen finns särskilda bestämmelser om

- allmän ålderspension i 22–36 §§,
- förmåner till efterlevande i 37–40 §§, *och*
- *kompensationstillägg i 41 §.*

Särskild bestämmelse om kompensationstillägg

41 §

Ett beslut om kompensationstillägg får ändras, omprövas och överklagas i den ordning som gäller för den förmån som kompensationstillägget beräknats på.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014 och tillämpas i fråga om förmåner som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken ska införas en ny paragraf, 9 kap. 4 a §, och närmast före 9 kap. 4 a § en ny rubrik av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

Kompensationstillägg

4 a §

Bestämmelserna om kompensationstillägg i socialförsäkringsbalken gäller i tillämpliga delar även vid handläggning av förmåner som avses i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014 och tillämpas i fråga om förmåner som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet.

3 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att det i inkomstskattelagen (1999:1229) ska införas en ny paragraf, 8 kap. 6 a §, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

6 a §

Kompensationstillägg enligt bestämmelserna i 108 a kap. socialförsäkringsbalken är skattefritt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1991:1047) om sjuklön ska införas en ny paragraf, 26 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 a §

*Bestämmelserna om kompen-
sationstillägg i socialförsäkrings-
balken gäller i tillämpliga delar
även vid Försäkringskassans
handläggning av ersättning enligt
14 och 20 §§ denna lag.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014 och tillämpas i fråga om förmåner som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet.

5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

*Bestämmelserna om kompen-
sationstillägg i socialförsäkrings-
balken gäller i tillämpliga delar
även vid handläggning av
aktivitetsstöd och utvecklings-
ersättning som avses i 7 § denna
förordning.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014 och tillämpas i fråga om förmåner som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet.

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga ska införas en ny paragraf, 11 kap. 13 a §, och närmast före 11 kap. 13 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

Kompensationstillägg

13 a §

*Bestämmelserna om kompen-
sationstillägg i socialförsäkrings-
balken gäller i tillämpliga delar
även vid Försäkringskassans
handläggning av dagpenning eller
familjebidrag enligt denna för-
ordning.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014 och tillämpas i fråga om förmåner som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet.

7 Förslag till förordning om ändring i gränssjukvårdsförordningen (1962:390)

Härigenom föreskrivs att det i gränssjukvårdsförordningen (1962:390) ska införas en ny paragraf, 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

*Bestämmelserna om kompen-
sationstillägg i socialförsäkrings-
balken gäller i tillämpliga delar
även vid Försäkringskassans
handläggning av ersättning enligt
denna förordning.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014 och tillämpas i fråga om förmåner som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet.

1 Bakgrund

1.1 Inledning

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är förvaltningsmyndigheter för socialförsäkringen samt för en del andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning ska handläggas av dessa myndigheter.¹ Det innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ansvarar för en stor del av de offentliga trygghetsystemen.

I princip alla som bor eller arbetar i Sverige omfattas av den svenska socialförsäkringen. Den ger ekonomiskt skydd för familjer och barn, för personer med funktionshinder samt vid sjukdom, arbetsskada och ålderdom. Genom Sveriges medlemskap i EU kan man dessutom ha rätt till socialförsäkringsförmåner i andra EU-länder. Totalt finns närmare 50 olika förmåner eller bidrag inom den svenska socialförsäkringen.

Socialförsäkringen är således en del av det offentliga trygghetsystemet och har stor betydelse för såväl enskilda som samhälls-ekonomi i stort. Av 100 kronor som används för privat konsumtion kommer cirka 23 kronor från socialförsäkringen. År 2009 var socialförsäkringens utgifter sammanlagt 470 miljarder kronor. Det motsvarar 15,2 procent av bruttonationalprodukten (BNP).²

1.2 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Den nya myndigheten Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005. Samtidigt avvecklades de 21 allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket (RFV). Bakgrunden till bildandet av den nya myndigheten Försäkringskassan var att regeringen ville komma

¹ En begränsad del av socialförsäkringen administreras även av Skatteverket (jfr 2 kap. 2 § och 53 kap. 5 § SFB).

² Se bl.a. Försäkringskassans årsredovisning 2009 s. 15.

till rätta med de brister i socialförsäkringsadministrationen som uppmärksammats i olika sammanhang.

Försäkringskassan genomförde under år 2008 en omfattande organisationsförändring. Den nya organisationen innebär att volymmässigt stora och enklare förmåner som kräver begränsade kundkontakter handläggs i nationella försäkringscenter (NFC). Mer komplicerade förmåner som kräver omfattande kundkontakter handläggs i lokala försäkringscenter (LFC). Därutöver finns lokalkontor för att ta hand om besökande och ärenden av mer generell karaktär. En del av kontoren drivs i samverkan med Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Vidare har Försäkringskassans telefonkundtjänst, Kundcenter (KC), och självbetjäningstjänsterna en central roll i Försäkringskassans nya organisation. Ett syfte med den nya organisationen är att flytta kundmöten från besök på kontor och telefonkontakt med lokala handläggare till Kundcenter och självbetjäning.

Från och med den 1 januari 2010 har den pensionsadministration som tidigare fanns på Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten (PPM) samlats i den nya Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten har i uppdrag att ansvara för inkomstpension, tilläggspension, premiepension, garantipension, efterlevandepension, bostadstillägg för pensionärer (BTP), äldreförsörjningsstöd, efterlevandestöd till barn, arbetsskadeersättning till efterlevande, ärenden om överföring av värdet av pensionsrättigheter till och från länder inom EU, sjömanspension samt den frivilliga pensionsförsäkringen.

Med den tidigare ordningen var administrationen av pensionsförmånerna delad mellan Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten. Den uppdelade administrationen innebar ett delat ansvar i kontakten med medborgarna. Detta kunde leda till problem för den enskilde när det gäller tillgänglighet, information och service, eftersom det då var två myndigheter inblandade. Syftet med den nya myndigheten är bl.a. att komma till rätta med de brister som var förknippade med det tidigare delade ansvaret samt att skapa bättre förutsättningar för en effektivare och billigare administration, till nytta för pensionssparare och pensionärer.³

³ Prop. 2008/09:202.

1.3 Utbetalning i rätt tid

För en stor del av landets befolkning är ersättning från socialförsäkringen av avgörande betydelse för försörjningen. Det är därför också av största vikt att utbetalningar från socialförsäkringen kommer de berättigade till handa i rätt tid. På senare år har emellertid allvarlig kritik riktats mot Försäkringskassan med anledning av långa handläggningstider hos myndigheten. Kritiken har kommit från både allmänhet och myndigheter med ansvar att granska eller utöva tillsyn över Försäkringskassans verksamhet. De långa handläggningstiderna har i flera fall medfört att enskilda tvingats vänta lång tid på en utbetalning från myndigheten.

Riksdagens socialförsäkringsutskott har flera gånger behandlat motioner om en eventuell dröjsmålsränta vid försenade utbetalningar från Försäkringskassan.⁴ I några motioner har det även gjorts jämförelser med den ränta som den enskilde kan bli skyldig att betala i samband med att felaktigt utbetald ersättning återkrävs till myndigheten (se mer om sådan ränta i kapitel 4 nedan).⁵ Socialförsäkringsutskottet har i samtliga fall avstyrkt motionerna med hänvisning till befintliga möjligheter att söka skadestånd på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Samtidigt har utskottet förutsatt att regeringen överväger frågan om en eventuell skyldighet för Försäkringskassan att betala ränta till enskilda när dessa drabbas av en försenad utbetalning.⁶

⁴ Jfr 2001/02:SfU1, 2002/03:SfU1, 2003/04:SfU1, 2006/07:SfU6 och 2008/09:SfU1.

⁵ Se bl.a. 2006/07:SfU6 s. 8.

⁶ Se bl.a. 2006/07:SfU6 s. 8 och 2008/09:SfU1 s. 62.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Enligt direktiven till denna utredning, vilka bifogas som *bilaga*, ska utredningen undersöka förutsättningarna för att införa en skyldighet för Försäkringskassan att ekonomiskt kompensera enskilda som har fått vänta på en utbetalning av ersättning under oacceptabelt lång tid. Utredningen ska därvid analysera och utveckla de principiella och praktiska skäl som kan tala för och emot en sådan skyldighet.

I direktiven anges att utgångspunkten för utredningens arbete ska vara att föreslå ett regelsystem som innebär att Försäkringskassan ska vara skyldig att utge ekonomisk kompensation till försäkrade som fått vänta på en ersättning under oacceptabelt lång tid. Utredningen ska, enligt direktiven, utarbeta ett heltäckande regelsystem för när Försäkringskassan i olika fall ska vara skyldig att betala sådan kompensation.

Utredningens uppdrag omfattar enligt direktiven även sådana ersättningar som den 1 januari 2010 förts över från Försäkringskassan till den nya Pensionsmyndigheten.

2.2 Utredningens genomförande

I utredningen har förutom den särskilda utredaren ingått sakkunniga från Socialdepartementet samt experter från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Utredningen påbörjade sitt egentliga arbete i augusti 2009 och arbetet har bedrivits i de former som är vanliga för utrednings- och kommittéarbete. I utredningen har hållits fem sammanträden, vid vilka sakkunniga och experter deltagit.

Därutöver har information fortlöpande inhämtats direkt från berörda myndigheter. Omfattande kontakter har tagits med personal vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, vilka biträtt med kostnadsberäkningar av utredningens förslag samt med information om handläggningstider, handläggningsrutiner, utbetalning av ersättning, administrativa system, m.m. Utredningen har vidare haft ett antal kontakter med personal vid Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns respektive kansli. Under arbetets gång har utredningen samrått med Utredningen angående statens skadeståndsansvar vid överträdelser av Europakonventionen (Ju 2009:08).

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds i kapitel 3 med en översiktlig genomgång av förmåner som handläggs av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. I samband med det redogörs kortfattat för förmåns-specifika regler om ansökan, utbetalning, ersättningsperiod, m.m. I kapitel 4 behandlas reglerna om återkrav och i kapitel 5 lämnas en allmän beskrivning av de krav som ställs på handläggningen hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. I det kapitlet redogörs vidare för en del av den kritik som framförts mot Försäkringskassans handläggningstider och därefter följer en beskrivning av handläggningstidernas utveckling. Kapitlet avslutas med en kortfattad internationell utblick beträffande ekonomisk ersättning vid lång handläggningstid.

I kapitel 6 behandlar utredningen de främsta argumenten för och emot att införa en ordning som innefattar ekonomisk kompensation vid långa handläggningstider. I anslutning till varje sådant argument redovisar utredningen sin bedömning av argumentets tyngd. Kapitlet avslutas med en sammanfattande bedömning där utredningen presenterar sitt ställningstagande i frågan om det bör införas ett system med ekonomisk kompensation över huvud taget.

De därpå följande kapitlen 7 och 8 innehåller utredningens överväganden i fråga om utformningen av ett system för ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid. I kapitel 9 beskriver utredningen hur en författningsreglering av kompensationen bör konstrueras. I det kapitlet behandlas även frågan om ikraftträdande. I kapitel 10, slutligen, behandlas konsekvenserna av utredningens förslag.

2.4 Ny socialförsäkringsbalk

Riksdagen beslutade den 3 mars 2010 att anta Socialförsäkringsutskottets förslag till ny socialförsäkringsbalk.¹ I samband med det beslutet upphävdes de nu gällande socialförsäkringslagarna. Balken är konstruerad som en ny sammanhållen och heltäckande socialförsäkringslag. Den kommer att träda i kraft den 1 januari 2011.

Med anledning av att nu gällande lagar på socialförsäkringsområdet således i stor utsträckning kommer att upphöra att gälla den 1 januari 2011 har utredningen valt att utforma sina överväganden och förslag utifrån bestämmelserna i den nya socialförsäkringsbalken. När det gäller regler som återfinns i socialförsäkringsbalken hänvisas således enbart till balken och inte till exempelvis paragraferna i lagen (1962:381) om allmän försäkring eller lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

Införandet av socialförsäkringsbalken innebär även att ett stort antal förordningar kommer att behöva ändras. I skrivande stund saknas emellertid flera sådana nya förordningar som anpassats efter balken. När utredningen hänvisar till förordningar inom socialförsäkringsområdet kan det därför förekomma att hänvisningen görs till en förordning som anknyter till någon av de lagar som kommer att ersättas av socialförsäkringsbalken den 1 januari 2011.

Utredningen vill slutligen uppmärksamma läsaren på att det i Socialförsäkringsutskottets betänkande finns ett paragrafregister som innehåller en omvandlingstabell från gällande socialförsäkringslagar till socialförsäkringsbalken och vice versa.²

¹ 2009/10:SfU11.

² 2009/10:SfU11 s. 345 f.

3 Förmåner som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten

3.1 Inledning

Som angetts ovan har utredningen i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa en skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att ekonomiskt kompensera enskilda som har fått vänta på en utbetalning av ersättning under oacceptabelt lång tid. I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av de flesta av de olika förmånsslag som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Övriga förmåner inom trygghetssystemen (t.ex. förmåner som beslutas av Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket eller socialnämnd) ligger utanför utredningens uppdrag.

3.2 Förmåner som handläggs av Försäkringskassan

3.2.1 Sjukpenninggrundande inkomst

Graviditetspenning, föräldrapenning, sjukpenning och ytterligare några förmåner beräknas utifrån den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Sjukpenninggrundande inkomst är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete (25 kap. 2 § SFB).

Den sjukpenninggrundande inkomsten har normalt ett tak på 7,5 prisbasbelopp. Prisbasbeloppet för 2010 uppgår till 42 400 kronor, vilket gör att den högsta möjliga sjukpenninggrundande inkomsten för 2010 är 318 000 kronor. Det finns också en nedre gräns för den sjukpenninggrundande inkomsten som motsvarar 24 procent av prisbasbeloppet.

Ersättningsnivån i de flesta försäkringar ligger på 80 procent av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst. Innan ersättningen beräknas multipliceras emellertid den sjukpenninggrundande inkomsten med 0,97. Ersättningen blir i verkligheten därmed något lägre än 80 procent. Detta uttrycks i genomgången nedan som att ersättningen uppgår till ”knappt 80 procent”.

3.2.2 Graviditetspenning

Enligt 10 kap. SFB har en gravid kvinna som omfattas av sjukförsäkringen rätt till graviditetspenning (tidigare havandeskapspenning) om graviditeten har satt ner hennes förmåga att utföra uppgifterna i förvärsarbetet med minst en fjärdedel och hon inte kan omplaceras till annat mindre ansträngande arbete. Rätt till graviditetspenning föreligger även för en gravid kvinna som inte får sysselsättas i sitt förvärsarbete på grund av en föreskrift om förbud mot arbete under graviditet och hon inte kan omplaceras till annat arbete. Graviditetspenning utbetalas till kvinnan efter ansökan. Ersättningen uppgår till samma belopp som sjukpenning, dvs. knappt 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

Ersättning på grund av fysiskt påfrestande arbete kan utgå i högst 50 dagar och tidigast från och med den 60:e dagen före beräknad förlossning. Ersättning som utgår på grund av att kvinnan har blivit förbjuden att fortsätta med arbetet med anledning av risker i arbetsmiljön kan dock utbetalas för varje dag som förbudet gäller. Graviditetspenning kan normalt inte utbetalas för tid innan ansökan inkommit till Försäkringskassan.

3.2.3 Föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning

Reglerna om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning finns framför allt i 11–13 kap. SFB. Föräldrapenning är den ersättning föräldrar får för att kunna vara hemma med sina barn i stället för att arbeta. Den betalas ut i sammanlagt 480 dagar per barn. Vid gemensam vårdnad har föräldrarna rätt till 240 dagar var med föräldrapenning. Av dessa är 60 dagar reserverade för var och en av föräldrarna. De övriga kan föräldrarna välja att avstå till den andra föräldern. Föräldrapenningen har tre olika ersättningsnivåer. En baseras på hur stora inkomster föräldern i fråga har (sjukpenning-

nivå), de andra två utgör ett fast belopp per dag (grundnivå och lägstanivå). Vid föräldrapenning som ska lämnas på sjukpenningnivån ska det vid beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten bortses från inkomst som överstiger 10 prisbasbelopp (till skillnad från vad som gäller vid bl.a. sjukpenning där "takets" för den sjukpenninggrundande inkomsten motsvarar 7,5 prisbasbelopp).

Tillfällig föräldrapenning kan utges i samband med barnets födelse eller adoption. Tillfällig föräldrapenning kan också utges när en förälder exempelvis behöver stanna hemma från arbetet för att vårda ett sjukt barn som inte har fyllt tolv år. I vissa undantagsfall kan tillfällig föräldrapenning även utges för vård av barn som är äldre än tolv år. Ersättningen uppgår till samma belopp som sjukpenningen, dvs. knappt 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

Föräldrapenningförmåner utges till den förälder som avstår från förvärvsarbete men kan också betalas ut till vissa andra personer som i dessa sammanhang likställs med föräldrar.

Utbetalning görs normalt inte för tid innan föräldern anmält föräldraledighet till Försäkringskassan. Sedan den 1 juli 2008 förutsätter tillfällig föräldrapenning för vård av barn intyg om barnets frånvaro från förskola eller skola. En blankett för sådant intyg skickas till den sökande när begäran om tillfällig föräldrapenning inkommit till Försäkringskassan. Förskolan eller skolan ska därefter underteckna intyget, och föräldern ska sedan skicka in det till Försäkringskassan. Först därefter kan ersättningen beviljas.

3.2.4 Jämställdhetsbonus

Föräldrar som har gemensam vårdnad om ett barn har under vissa förutsättningar rätt till s.k. jämställdhetsbonus enligt bestämmelserna i lagen (2008:313) om jämställdhetsbonus. Beslut i fråga om bonusen fattas av Försäkringskassan och tillgodoförs den berättigade föräldern genom kreditering på föräldrarnas skattekonto. Ansökan om jämställdhetsbonus måste göras senast den 1 mars året efter det år då bonusen tjänats in. Försäkringskassan ska senast den 1 maj året efter det år bonusen avser till Skatteverket lämna behövliga uppgifter om bonusens storlek och om vilken persons skattekonto som ska krediteras. Föräldern kan därefter få tillgång till pengarna i samband med slutskattebeskedet.

3.2.5 Barnbidrag

Barnbidrag utgår för barn som bor i Sverige enligt 14–16 kap. SFB. Det betalas ut från och med månaden efter barnets födelse, eller senare om barnet då flyttar till Sverige. Barnbidraget uppgår till ett fast belopp och betalas ut automatiskt till och med det kvartal då barnet fyller 16 år. Enligt 15 kap. SFB har en elev som fortfarande går i grundskola eller särskola rätt till förlängt barnbidrag från och med kvartalet efter det under vilket eleven fyllt 16 år. Elever som studerar på gymnasiet kan få studiebidrag från Centrala studie-stödsnämnden (CSN) från och med kvartalet närmast efter det kvartal då eleven fyllde 16 år.

Om en förälder ensam har vårdnaden om ett barn har den föräldern rätt att få barnbidraget utbetalat till sig. Föräldrar som har gemensam vårdnad om sitt barn kan välja vem som ska få barnbidraget. Om föräldrarna inte har gjort något sådant val betalas pengarna ut till mamman. Är båda föräldrarna av samma kön betalas det ut till den äldste av föräldrarna. Ungdomar som är myndiga eller gifta får som utgångspunkt barnbidraget själva. Om det finns synnerliga skäl får bidraget på framställning av socialnämnden utbetalas till någon annan än föräldrarna eller till nämnden att användas för barnets bästa.

Flerbarnstillägg betalas automatiskt ut till den förälder som får barnbidrag för minst två barn. Flerbarnstillägget innebär att bidraget utgår med ett visst högre belopp än annars.

Rätten till barnbidrag går förlorad om bidraget ännu inte har betalats ut under året efter det år som det hänförs till. Detta gäller dock inte om den bidragsberättigade inom den tiden gör gällande sin rätt till bidraget hos Försäkringskassan.

3.2.6 Underhållsstöd

Underhållsstöd lämnas till barn enligt bestämmelserna i 17–19 kap. SFB. Om den ena föräldern inte fullgör sin underhållsskyldighet enligt reglerna i föräldrabalken gentemot den andra föräldern, kan den förälder som barnet bor tillsammans med ansöka om underhållsstöd. Underhållsstöd finns i tre olika former: fullt underhållsstöd, utfyllnadsbidrag och underhållsstöd vid växelvist boende. När den som ska betala underhållsbidrag betalar ett lägre belopp än han eller hon enligt reglerna i föräldrabalken är skyldig till eller inte

betalar något alls, kan barnet ha rätt till underhållsstöd. När den som är skyldig att betala underhållsbidrag inte beräknas ha ekonomiska förutsättningar att betala hela bidragsbeloppet, kan barnet ha rätt till utfyllnadsbidrag upp till det belopp som motsvaras av underhållsbidraget. Slutligen kan underhållsstöd vid växelvist boende utbetalas när barnet bor ungefär lika mycket hos båda föräldrarna. I dessa fall beror underhållsstödets storlek på föräldrarnas respektive inkomster.

Underhållsstöd kan lämnas till dess barnet fyllt 18 år. Dessutom kan ungdomar mellan 18 och 20 år ansöka om förlängt underhållsstöd för studerande.

För att barnet ska ha rätt till stöd måste barnet bo och vara folkbokfört hos en förälder som är vårdnadshavare, om barnet inte fyllt 18 år. Vidare måste barnet och den förälder som det bor hos vara bosatta i Sverige. Underhållsstödet kan under vissa förutsättningar också utgå till barn som växelvis bor hos båda föräldrarna. Även särskilt förordnade vårdnadshavare och personer som ensamma adopterat barn från utlandet kan ansöka om underhållsstöd.

Ersättningen betalas normalt ut i förskott och gäller då för månaden efter utbetalningen. Vid ansökan i efterhand kan ersättning inte beviljas för mer än en månad bakåt i tiden, även om förutsättningarna för ersättning i och för sig var uppfyllda tidigare. Från underhållsstödet ska avräknas vad den underhållsskyldige föräldern betalar i underhållsbidrag.

Stödet utbetalas till den s.k. boendeföräldern eller vid växelvist boende till båda föräldrarna. Har två särskilt förordnade vårdnadshavare utsetts att utöva vårdnaden gemensamt, betalas stödet ut till den kvinnliga vårdnadshavaren, om vårdnadshavarna inte begärt annat. Förlängt underhållsstöd betalas ut till den studerande. Om det finns synnerliga skäl får Försäkringskassan på framställning av socialnämnden betala ut ersättningen till lämplig person eller till nämnden att användas för barnets bästa. Det förlängda underhållsstödet betalas ut till den studerande.

Den förälder som är underhållsskyldig men som inte fullgör denna skyldighet ska återbetala ett belopp till staten som helt eller delvis motsvarar det underhållsstöd som Försäkringskassan betalat ut för barnet. Om den betalningsskyldige inte betalar fastställt återbetalningsbelopp i rätt tid eller har beviljats anstånd med återbetalningen kan han eller hon bli skyldig att betala ränta på skulden (se vidare i avsnitt 4.2 och 7.7 nedan).

3.2.7 Adoptionsbidrag

Adoptivföräldrar kan vid adoption av utländska barn få bidrag enligt 21 kap. SFB. Om förutsättningarna för bidrag är uppfyllda utbetalas ett schablonbelopp. Om föräldrarna inte kommit överens om något annat sker utbetalningen med halva beloppet till var och en av dem.

Adoptionen måste vara godkänd av Myndigheten för Internationella Adoptionsfrågor (MIA) eller av en svensk domstol. Ett utländskt adoptionsbeslut kan också ge rätt till bidrag, förutsatt att landet är anslutet till den i Haag den 29 maj 1993 antagna konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner). Ansökan om bidrag måste göras inom ett år från den dag adoptionen blev giltig här i landet. Försäkringskassan betalar ut bidraget när adoptionen är godkänd eller när föräldrarna lämnat det utländska adoptionsbeslutet till Försäkringskassan.

3.2.8 Vårdbidrag

Föräldrar till barn med sjukdom eller funktionshinder har rätt till vårdbidrag om barnet på grund av sjukdomen eller funktionshindret behöver särskild tillsyn och vård av föräldrarna eller om det på grund av barnets sjukdom eller funktionshinder uppkommer merkostnader. Regler om vårdbidrag finns i 22 kap. SFB.

Om båda föräldrarna har rätt till vårdbidrag för ett visst barn får den förälder vårdbidraget som står för den huvudsakliga tillsynen och vården av barnet. Dock ska i stället halva bidraget betalas ut till var och en av föräldrarna om de båda begär det. En förutsättning för detta är att föräldrarna har gemensam vårdnad om barnet och att båda tar del i vården av barnet.

Vårdbidraget förutsätter ansökan. Till ansökan ska även bifogas läkarintyg. Ersättningen är i huvudsak baserad på prisbasbeloppet och betalas ut månadsvis. Den kan beviljas tidigast från och med den månad ansökan lämnats in till Försäkringskassan.

3.2.9 Sjuklön och sjuklönegaranti

Den som är anställd och inte kan arbeta på grund av sjukdom har, enligt vad som anges i lagen (1991:1047) om sjuklön, rätt till sjuklön från sin arbetsgivare de första 14 dagarna i sjukperioden. Normalt utgör första dagen i sjukperioden karensdag och för denna utgår ingen ersättning. För dag 2–14 utgör sjuklönen 80 procent av den ursprungliga lönen.

En förutsättning för sjuklön är att arbetstagaren anställts för en period om minst en månad eller har arbetat sammanhängande i 14 dagar hos arbetsgivaren. För att få sjuklön fr.o.m. sjunde dagen efter anmälningdagen måste arbetstagaren dessutom, utan särskild anmodan, visa intyg för arbetsgivaren som styrker att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. Genom kollektivavtal får dock införas andra krav i fråga om läkarintyg än lagen föreskriver.

Om en arbetstagare löper särskilt hög risk att bli sjuk ofta eller för långa perioder finns det ett särskilt högriskskydd som innebär att arbetsgivaren kan få kompensation från Försäkringskassan för utbetald sjuklön. Det finns också möjlighet för en arbetsgivare att försäkra sig hos Försäkringskassan för sjuklönekostnader.

Som framgått här ovan är det arbetsgivaren och inte Försäkringskassan som ansvarar för handläggning och utbetalning av sjuklön. Det innebär att ersättning i form av sjuklön inte omfattas av utredningens uppdrag. Om det uppstår en tvist om sjuklön finns det dock vissa möjligheter för den enskilde att få statlig sjuklönegaranti. Garantin innebär att staten garanterar arbetstagaren en viss ersättning under den pågående tvisten. En förutsättning är att det finns sannolika skäl för att arbetstagaren har rätt till den begärda sjuklönen eller del därav. Har Försäkringskassan betalat ut ersättningen övertar myndigheten arbetstagarens anspråk på sjuklön gentemot arbetsgivaren.

3.2.10 Sjukpenning

Ansvar för ersättning vid sjukdom övergår normalt efter 14 dagar till Försäkringskassan som då kan betala ut sjukpenning till den anställde. Sjukpenning kan dock utgå redan från början av sjukperioden för den som är egen företagare, arbetslös, föräldraledig eller ledig med graviditetspenning. Regler om sjukpenning finns huvudsakligen i 27 och 28 kap. SFB.

För sjukpenning krävs att den anställdes arbetsförmåga på grund av sjukdom satts ned med minst en fjärdedel. Avsikten med sjukpenningen är att den ska kompensera för den inkomstförlust som den enskilde kan drabbas av till följd av arbetsoförmågan.

Sjukpenning utgår med knappt 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten och utbetalas normalt i högst 364 dagar under en period på 450 dagar. Denna period kallas ramtid och är till för att förhindra att man får sjukpenning längre tid än 364 dagar genom att tillfälligt friskskriva sig och sedan begära sjukpenning igen. Under vissa förutsättningar finns möjlighet att därutöver (dvs. utöver de 364 dagarna) få förlängd sjukpenning i högst 550 dagar eller, vid mycket allvarlig sjukdom, fortsatt sjukpenning utan tidsgräns. Förlängd sjukpenning utgår med knappt 75 procent av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst, medan sjukpenning utan tidsgräns lämnas på den s.k. normalnivån, dvs. knappt 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten.

I normala fall är det arbetsgivaren som anmäler till Försäkringskassan att den anställda varit sjuk mer än 14 dagar. Sådan anmälan ska arbetsgivaren göra inom sju dagar från sjuklöneperiodens utgång. Försäkringskassan skickar därefter ut en blankett för försäkran avseende sjukpenning som den anställda ska fylla i och lämna in till myndigheten. I de fall sjukpenning redan från början av sjukperioden utbetalas av Försäkringskassan (för den som är egen företagare, arbetslös, föräldraledig, m.m.) beviljas ersättning normalt inte för tid före den dag då sjukdomen anmäldes till Försäkringskassan. Alla som är sjukskrivna mer än sju dagar måste uppvisa ett läkarintyg för att ha rätt till fortsatt ersättning (se beträffande sjuklön ovan).

För att underlätta den försäkrades återgång till arbete i anslutning till ett sjukdomsfall får, i stället för den sjukpenning som annars skulle ha lämnats, skälig ersättning lämnas för den försäkrades merutgifter för resor till och från arbetet (27 kap. 5 § SFB).

3.2.11 Rehabiliteringsersättning

Den som har nedsatt arbetsförmåga och som deltar i arbetslivsriktad rehabilitering som avser att korta sjukdomstiden eller att förebygga eller häva nedsättning av arbetsförmågan kan få rehabiliteringsersättning. Ersättningen förutsätter ansökan och består av två delar: rehabiliteringspenning och särskilt bidrag. Rehabilite-

ringspenningen uppgår till samma belopp som sjukpenningen. Det särskilda bidraget kan ersätta utgifter för läromedel och kursavgifter. Det kan också ge ersättning för resor och traktamente om den enskilde måste bo på annan ort för att kunna delta i rehabiliteringen. Reglerna om rehabiliteringsersättning finns främst i 29–31 kap. SFB.

Rehabiliteringspenning betalas ut av Försäkringskassan en gång i månaden. Utbetalning görs i efterskott. Ersättning för resekostnader m.m. betalas ut samtidigt med rehabiliteringspenningen.

3.2.12 Arbetshjälpmedel

Arbetstagare och arbetsgivare kan under vissa förutsättningar få bidrag till arbetshjälpmedel. Bidraget kan avse kostnader för att köpa eller hyra hjälpmedel, för vissa undersökningar och för att reparera arbetshjälpmedlet. Regler om detta finns i förordningen (1991:1046) om ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring i form av bidrag till arbetshjälpmedel.

Utbetalning sker till sökanden efter uppvisande av faktura eller orderbekräftelse.

3.2.13 Sjukersättning och aktivitetsersättning

Reglerna om sjukersättning och aktivitetsersättning finns främst i 32–37 kap. SFB. För rätt till sjukersättning krävs att arbetsförmågan är stadigvarande nedsatt med minst en fjärdedel. Sjukersättning riktar sig till dem mellan 30 och 64 år. Aktivitetsersättning, däremot, kan utbetalas till den försäkrade från och med juli det år då han eller hon fyller 19 år och längst till och med månaden före den månad då han eller hon fyller 30 år.

Sjukersättning och aktivitetsersättning är inkomstrelaterade. Hel inkomstrelaterad sjukersättning eller aktivitetsersättning motsvarar 64 procent av den inkomst som Försäkringskassan beräknar att den försäkrade troligen skulle ha haft om han eller hon hade arbetat, s.k. antagandeinkomst. Den som har haft låga eller inga inkomster alls kan i stället få garantiersättning, som uppgår till högst 2,4 prisbasbelopp per år. Aktivitetsersättningen utges även som en särskild ersättning för kostnader som uppstår med anled-

ning av de eventuella aktiviteter som den enskilde deltar i på grund av den nedsatta arbetsförmågan.

Sjukersättning eller aktivitetsersättning kan beviljas efter ansökan från den försäkrade. Om Försäkringskassan bedömer att den försäkrade uppfyller villkoren för sjukersättning eller aktivitetsersättning kan Försäkringskassan dessutom på eget initiativ besluta att byta ut sjukpenning eller rehabiliteringspenning mot sådan ersättning. Försäkringskassan kan också utan ansökan från den som redan uppbär aktivitetsersättning bevilja förmånen för ytterligare en tid.

Utbetalning av sjukersättning eller aktivitetsersättning sker normalt månadsvis. Ersättning lämnas från och med den månad då rätten till förmånen har uppkommit, dock inte för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden. När förmånen beviljas utan ansökan (se ovan) gäller i stället att ersättning lämnas från och med månaden efter den då beslutet om förmånen meddelats.

3.2.14 Arbetskadeförsäkring

Arbetskadeförsäkringen omfattar alla som förvärvsarbetar, dvs. anställda, uppdragstagare och egna företagare. Den omfattar även vissa studerande som utsätts för särskilda risker under sin utbildning. Regler om försäkringen finns huvudsakligen i 38–42 kap. SFB.

Ersättning utgår bl.a. i form av sjukpenning och livränta. Sjukpenningen betalas ut på samma sätt som vid annan sjukdom och utges om den försäkrade inte har rätt till sjukpenning från sjukförsäkringen. Livränta syftar till att täcka den inkomstförlust den försäkrade gör på grund av skadan och utgör skillnaden mellan den inkomst den försäkrade skulle ha haft utan skadan och den inkomst den försäkrade beräknas få med skadan. Livräntan är subsidiär i förhållande till annan ersättning.

Ersättning kan i vissa fall även utbetalas för sjukvård utom riket, för tandvård, för särskilda hjälpmedel och för nödvändiga resor. Om den försäkrade avlidit finns möjlighet att få ersättning för begravningskostnader m.m., och efterlevande kan få livränta (jfr även avsnitt 3.3.7).

Försäkringskassan beslutar om ersättning efter utredning. Den försäkrade måste själv ansöka om ersättning, även om arbetsgivaren

eller skolan anmäler en eventuell arbetsskada. Ett begrepp som används i detta sammanhang är ”visandedag”, vilket avser den dag då en arbetsskada har visat sig. Det kan vara den första dagen som den försäkrade är sjukskriven på grund av skadan eller den dag en läkare för första gången konstaterar skadan. Visandedagen är av betydelse för fastställande av tidpunkten för skadans uppkomst.

Som regel sker utbetalning månadsvis. Rätten till ersättning i form av sjukpenning eller livränta går förlorad om en ansökan om arbetsskadeersättning inte görs inom sex år från den dag ersättningen avser. Rätten till övrig ersättning går förlorad om ansökan inte görs inom sex år från den dag då den försäkrade betalade den utgift för vilken ersättning begärs.

3.2.15 Personskadeskydd

Den som bl.a. fullgör sin totalförsvarsplikt, medverkar i räddningstjänst, är intagen på kriminalvårdsanstalt eller utför samhällstjänst eller ungdomstjänst har under vissa förutsättningar rätt till ersättning av staten vid personskada. Denna rätt följer av 43 kap. SFB och lagen (1977:266) om statlig ersättning vid ideell skada m.m.

Ersättning ur personskadeskyddet förutsätter ansökan och kan utges vid sjukdom, bestående nedsättning av arbetsförmågan eller dödsfall. Den kan utgå i form av sjukpenning, särskild sjukpenning, livränta eller ersättning till efterlevande (jfr avsnitt 3.3.7). Den försäkrade kan också få ersättning för kostnader för sjukvård och läkemedel.

3.2.16 Krigsskadeersättning till sjömän

Under vissa förutsättningar har en sjöman som tjänstgör på svenskt fartyg rätt till ersättning vid personskada som sjömannen ådragit sig utomlands till följd av olycksfall på grund av krigshändelse. Regler om detta finns i 44 kap. SFB.

Ersättningen följer reglerna om arbetsskada (se ovan) och utgår bl.a. i form av sjukpenning och livränta. Ersättning kan även lämnas till efterlevande (jfr avsnitt 3.3.7).

3.2.17 Förmåner till totalförsvarspliktiga

Den som fullgör sin totalförsvarsplikt har rätt till vissa förmåner. Regler om detta finns bl.a. i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga och lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret. De förmåner som Försäkringskassan utifrån dessa bestämmelser ansvarar för är dagpenning och familjebidrag.

Dagpenningen är inkomstrelaterad och utbetalas automatiskt under den tid den totalförsvarspliktige fullgör sin grundutbildning. Familjebidraget, däremot, förutsätter ansökan och är behovsprövat. Det kan beviljas som bostadsbidrag, familjepenning, näringsbidrag eller begravningshjälp. Familjebidrag får endast om det finns särskilda skäl lämnas för den tid som ligger längre tillbaka än 30 dagar före den dag då ansökan kom in till Försäkringskassan.

3.2.18 Smittbärrersättning

Den som bär på en smitta och därför måste avstå från att arbeta kan under vissa förutsättningar få s.k. smittbärrersättning. Smittbärrersättning kan lämnas i form av smittbärrerpenning och resekostnadsersättning. Regler om detta finns i 46 kap. SFB.

Smittbärrerpenning lämnas med belopp som motsvarar den försäkrades sjukpenning. Ersättning förutsätter ansökan. Beträffande smittbärrerpenning finns inga bestämmelser som begränsar ersättningen när det gäller tid före ansökningstidpunkten.

3.2.19 Närståendepenning

Den som vårdar en närstående som är svårt sjuk har under vissa förutsättningar rätt till närståendepenning enligt 47 kap. SFB.

Närståendepenning kan normalt betalas ut i högst 100 dagar sammanlagt för en person. Dagarna i närståendepenningen tillhör den som vårdas, inte den som får ersättningen. Om det är flera närstående som vårdar och begär närståendepenning för en och samma person, får dessa därmed dela på dagarna.

Ersättningen motsvarar sjukpenningersättningen. Den förutsätter ansökan och betalas inte ut för tid före anmälan om vården till Försäkringskassan.

3.2.20 Handikappersättning

Den som på grund av sjukdom eller funktionshinder fått sin funktionsförmåga nedsatt för avsevärd tid i sådan omfattning att han eller hon behöver extra hjälp för sin dagliga livsföring kan ha rätt till handikappersättning enligt 50 kap. SFB. Handikappersättningen kan även avse nödvändig hjälp för att den försäkrade ska kunna förvärvsarbeta. Den kan också täcka betydande merkostnader i annat fall.

Handikappersättning kan utgå från och med juli månad det år den försäkrade fyller 19 år, då rätten till vårdbidrag upphör (jfr ovan) och den betalas ut varje månad. Ersättning förutsätter ansökan och lämnas från och med den månad då rätt till förmånen har inträtt, dock inte längre tillbaka än sex månader före ansökningsdagen.

3.2.21 Assistansersättning

Personer som har allvarliga funktionshinder och som därför behöver hjälp mer än 20 timmar per vecka för att klara sin dagliga livsföring kan få ersättning för kostnader för personlig assistent, s.k. assistansersättning. Ersättning lämnas endast under förutsättning att den används för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter. Bestämmelser om detta finns i 51 kap. SFB.

Innan Försäkringskassan fattar beslut utreds hur många timmar sökanden är i behov av assistans. Beviljad ersättning uppgår som utgångspunkt till ett av regeringen fastställt schablonbelopp och betalas ut månadsvis. Utbetalningen av ersättning för en viss månad grundas på ett beräknat antal assistanstimmar för den månaden. Avräkning för större avvikelser ska då göras senast andra månaden efter den då den preliminära utbetalningen skett. Slutavräkning ska göras senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats.

Den som önskar assistansersättning ska ansöka om detta hos Försäkringskassan. Om någon hos en kommun har ansökt om biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till sådan assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, ska kommunen, om den enskilde kan antas ha rätt till assistansersättning, anmäla detta till Försäkringskassan.

I sådant fall ska Försäkringskassan även utan ansökan pröva frågan om assistansersättning. Assistansersättning får inte lämnas för längre tid tillbaka än en månad före den månad då ansökan eller anmälan gjorts.

Ersättningen betalas som utgångspunkt ut till den försäkrade själv. Om den försäkrade har fått biträde av personlig assistent genom kommunen får Försäkringskassan dock besluta att assistansersättningen ska betalas ut till kommunen i den utsträckning den motsvarar avgiften till kommunen för sådan hjälp. Om den försäkrade till följd av ålderdomssvaghet, sjuklighet, långvarigt missbruk av beroendeframkallande medel eller någon annan liknande orsak är ur stånd att själv ta hand om assistansersättningen, får Försäkringskassan besluta att ersättningen ska betalas ut till en kommunal myndighet eller till någon annan person för att användas till kostnader för personlig assistans till den ersättningsberättigade. Utbetalning kan under vissa förutsättningar också göras direkt till den som anordnar assistansen.

3.2.22 Bilstöd

Personer med funktionshinder och föräldrar till barn med funktionshinder har under vissa förutsättningar rätt till bilstöd enligt 52 kap. SFB. Bilstödet, som förutsätter ansökan, avser vissa kostnader relaterade till anskaffning av bl.a. personbil och lämnas i form av grundbidrag, anskaffningsbidrag, anpassningsbidrag samt bidrag för körkortsutbildning. Ersättningsens storlek är beroende av den enskildes inkomster och kostnaden för att inköpa och anpassa fordonet.

Grundbidrag och anskaffningsbidrag lämnas endast för fordon som anskaffats efter det att ett beslut om rätt till bilstöd har meddelats. Utbetalning kan göras när den försäkrade inkommit med underlag (kvitto, köpeavtal eller liknande) för sina kostnader. Om bilstöd inte har använts inom sex månader från det att den som beviljats bilstöd fått besked om att stödet kan betalas ut är den enskildes fordran preskriberad.

3.2.23 Bostadsbidrag

Rätten till bostadsbidrag regleras i 94–98 kap. SFB. Bidrag kan under vissa förutsättningar lämnas till barnfamiljer eller till hushåll utan barn där den försäkrade har fyllt 18 men inte 29 år. Storleken på bidraget är beroende av den försäkrades inkomster, boendekostnaden, bostadens storlek och hur många barn som finns i hushållet.

Bidraget utbetalas normalt löpande som preliminärt bidrag i slutet av den månad det gäller för. Det preliminära bidraget beräknas efter en uppskattad inkomst. Slutligt bostadsbidrag bestäms för varje kalenderår under vilket preliminärt bidrag har betalats ut. Beslutet fattas efter den tidpunkt då taxeringsbeslut senast ska ha meddelats och grundar sig på den då fastställda bidragsgrundande inkomsten. Om avstämningen mellan preliminärt och slutligt bostadsbidrag leder till att ytterligare bidrag ska betalas ut, ska det slutliga beloppet dessutom ökas med visst tillägg, baserat på statslåneräntan. Om avstämningen å andra sidan innebär att bidragsmottagaren ska återbetala för mycket erhållet bidrag, ska i stället en avgift tas ut på återbetalningsbeloppet. En närmare beskrivning av tillägg och avgifter i samband med avstämning lämnas i avsnitt 7.7 nedan.

Bidrag kan beviljas tidigast från och med den månad ansökan kom in till Försäkringskassan. Det får dock lämnas för en längre tid tillbaka, om en ansökan om bidrag med anledning av en höjning av hyra eller avgift ges in till Försäkringskassan inom en månad från den dag då den försäkrade fick kännedom om hyres- eller avgiftshöjningen.

Bostadsbidrag betalas normalt ut till sökanden. Ansökan som avser makars bostad ska vara gemensam, men om det finns särskilda skäl får ansökan göras av ena maken. På begäran av sökanden får Försäkringskassan besluta att bidraget ska betalas ut till annan än sökanden. Om det finns synnerliga skäl får Försäkringskassan på begäran av socialnämnden betala ut bidraget till lämplig person eller nämnden att användas för hushållets bästa.

3.2.24 Bostadstillägg

Bostadstillägg är ett inkomstprövat tillägg till vissa andra socialförsäkringsförmåner och syftar till att bidra till den enskildes utgifter för bostad. Storleken på bostadstillägget beror, förutom på den enskildes inkomst, även på kostnaderna för boendet i fråga. Bestämmelser om bostadstillägg finns i 100–103 kap. SFB.

Bostadstillägg kan betalas ut till personer med ålderspension, änkepension och särskild efterlevandepension, hustrutillägg, sjuk- eller aktivitetsersättning samt vissa förmåner som motsvarar dessa men som betalas ut enligt lagstiftningen i något land som ingår i EES-området. Av dessa förmåner handlägger Försäkringskassan sjuk- och aktivitetsersättning. Övriga här angivna förmåner handläggs sedan den 1 januari 2010 av Pensionsmyndigheten.

När det gäller ansvaret för bostadstillägg är utgångspunkten att den myndighet som handlägger huvudförmånen, t.ex. ålderspension, också handlägger sådant bostadstillägg som kompletterar ålderspensionen. Det innebär att Försäkringskassan handlägger de bostadstilläggsärenden som avser personer med sjuk- eller aktivitetsersättning, medan Pensionsmyndigheten ansvarar för alla övriga ärenden rörande bostadstillägg. Pensionsmyndigheten ansvarar även för de fall där den som uppbär bostadstillägg samtidigt erhåller förmåner från både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan.¹

Bostadstillägg beviljas i regel för tolv månader, men om det finns särskilda skäl kan beslutet avse 36 månader. Det kan beviljas för tre månader tillbaka i tiden, räknat från ansökningsdatum. Ersättningen betalas ut månadsvis.

3.2.25 Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Den som deltar i vissa åtgärder inom de arbetsmarknadspolitiska programmen har rätt till stöd för sin försörjning enligt reglerna i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Ersättningen lämnas i form av utvecklingsersättning till den som fyllt 18 men inte 25 år, medan aktivitetsstöd lämnas till den som fyllt 25 år.

Det är Försäkringskassan som beräknar och betalar ut aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Stöd till vissa kostnader som

¹ Se prop. 2008/09:202 s. 119.

bl.a. resor, logi och dubbelt boende beräknas och betalas ut av Arbetsförmedlingen.

Utvecklingsersättning betalas ut automatiskt till den som uppfyller villkoren för ersättningen. Aktivitetsstöd betalas ut månadsvis i efterskott, på ansökan av den enskilde. Den som inte tidigare har haft aktivitetsstöd har dock möjlighet att först begära ersättning för en kortare period för att därefter övergå till månadsvisa utbetalningar.

3.2.26 Statligt tandvårdsstöd

Statligt tandvårdsstöd är det övergripande begreppet för statens bidrag till den enskildes tandvård. Rätt till statligt tandvårdsstöd har den som omfattas av bosättningsbaserat socialförsäkringsskydd samt fyller lägst 20 år under det år vården ges. Barn och ungdomar omfattas inte av det statliga tandvårdsstödet förrän det år de fyller 20 år. De har i stället rätt till avgiftsfri tandvård inom folktandvården eller hos en privat vårdgivare.²

Inom det statliga tandvårdsstödet finns dels ett allmänt tandvårdsbidrag, dels ett skydd mot höga kostnader som kallas tandvårdsersättning. Regler om tandvårdsstödet finns bl.a. i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd.³

Tandvårdsbidraget är konstruerat som ett tillgodohavande hos Försäkringskassan. Pengarna betalas ut direkt till behandlande tandläkare eller tandhygienist (vårdgivaren). För att ha rätt att ingå i tandvårdsstödet ska vårdgivaren vara ansluten till Försäkringskassans elektroniska system för tandvårdsstöd.

Den försäkrade behöver inte ansöka om bidraget om vården utförs hos en vårdgivare i Sverige som är ansluten till Försäkringskassans elektroniska system. All ersättning lämnas då direkt till vårdgivaren och den försäkrade får avdrag på vårdgivarens pris motsvarande den tandvårdsersättning som lämnats. Om den försäkrade besöker en vårdgivare i Sverige som inte är ansluten till Försäkringskassan har den försäkrade ingen möjlighet att få statligt tandvårdsstöd. Om en försäkrad vänder sig till en vårdgivare inom

² Se tandvårdslagen (1985:125).

³ Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (2008:193) om statligt tandvårdsstöd, i Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets föreskrifter och allmänna råd (TLVFS 2008:1) om statligt tandvårdsstöd samt i Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2008:6) om statligt tandvårdsstöd.

EU/EES-området, utom Sverige, kan det i vissa fall finnas möjlighet till ersättning i efterhand.⁴

Det är alltså den försäkrade (patienten) som har rätt till bidraget, men det betalas ut till vårdgivaren. Den försäkrade får ett nytt tandvårdsbidrag den 1 juli varje år. För dem som fyller minst 20 år och högst 29 år under aktuellt år samt för dem som fyller 75 år eller mer under aktuellt år är det allmänna tandvårdsbidraget 300 kronor per år. För övriga (dvs. för dem mellan 30 och 74 år) är tandvårdsbidraget 150 kronor per år.

Som angetts ovan finns i tandvårdsstödet även ett högkostnads-skydd, s.k. tandvårdsersättning. Tandvårdsersättningen innebär att den försäkrade inte behöver betala tandvårdskostnader över en viss nivå. Försäkringskassan betalar ersättning för resten av kostnaderna direkt till vårdgivaren.

3.2.27 Ersättning för sjukvård m.m. utomlands

Försäkringskassan handhar även frågor om ersättning för sjukvård utomlands. Bland annat gäller under vissa förutsättningar en rätt att anlita hälso- och sjukvård samt tandvård i ett annat land inom EU/EES-området. Den som själv betalat kostnaderna för vården kan då ha rätt att få utgifterna ersatta enligt svenska ersättningsregler för sjukvård respektive tandvård. Sådan ersättning betalas ut av Försäkringskassan.⁵

Försäkringskassan kan också betala ut ersättning för viss sjukvård enligt gränssjukvårdsförordningen (1962:390) och för läkarutlåtanden i vissa fall enligt förordningen (1975:1157) om ersättning för vissa läkarutlåtanden m.m.

⁴ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samt förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

⁵ Jfr Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samt förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

3.3 Förmåner som handläggs av Pensionsmyndigheten

3.3.1 Inkomstgrundad ålderspension

Allmänt

Försäkringen för inkomstgrundad ålderspension består av ett fördelningssystem och ett fonderat system. Ersättning från fördelningssystemet lämnas som inkomstpension eller tilläggspension och ersättning från det fonderade systemet lämnas som premiepension. Regler om den inkomstgrundade ålderspensionen finns i 53–64 kap. SFB.

Pensionen kan tas ut tidigast från och med det år då den pensionsberättigade fyller 61 år. Eftersom det inte finns någon bestämd pensionsålder i det allmänna pensionssystemet, måste den pensionsberättigade i förväg ansöka om att få ut sin pension. Pensionen betalas normalt inte ut för tid före ansökningsmånaden. Har den pensionsberättigade uppburit sjukersättning eller särskild efterlevandepension omedelbart före 65 års ålder finns emellertid vissa möjligheter att få pension beviljad retroaktivt. I sådant fall får nämligen inkomst- och tilläggspension beviljas för högst tre månader före ansökningsmånaden, dock tidigast från och med den månad då den pensionsberättigade fyllde 65 år.

Ersättningen betalas normalt ut till den pensionsberättigade en gång i månaden.

Inkomstpension

Inkomstpension är en inkomstgrundad pension som baseras på de pensionsrätter den försäkrade har tjänat in. Hur mycket som kan betalas ut i inkomstpension beror på hur mycket som har betalats in under åren den försäkrade har arbetat och hur inkomstutvecklingen har varit i samhället.

Tilläggspension

Den som är född under perioden 1938–1953 får en viss andel av sin inkomstpension som tilläggspension. Ju tidigare i perioden en person är född, desto större är andelen tilläggspension. Tilläggs-

pensionen är liksom inkomstpensionen en inkomstgrundad pension och baseras på de pensionspoäng den försäkrade har fått under de år han eller hon har arbetat. Tilläggs pensionen ersätter ATP och folkpension som fanns i det gamla pensionsystemet.

Premiepension

Före den 1 januari 2010 beslutades premiepensionen av dåvarande Premiepensionsmyndigheten, som numera ersatts av Pensionsmyndigheten. Systemet med premiepension är en försäkringslösning som grundar sig bl.a. på att medel som motsvarar fastställd pensionsrätt för premiepension fonderas. Det innebär att pensionernas storlek är beroende av värdeutvecklingen på de fonderade medlen. Den enskilde pensionsspararen har möjlighet att själv bestämma om förvaltningen av de medel som fonderas för hans eller hennes räkning.

Under vissa förutsättningar kan Pensionsmyndigheten på ansökan av pensionsspararen meddela efterlevandeskydd. Sådan ansökan måste göras samtidigt som pensionsspararen första gången ansöker om uttag av sin premiepension. Skyddet innebär att premiepensionen efter dödsfallet fortsättningsvis betalas ut till efterlevande maka eller barn.

3.3.2 Garantipension

Den som saknar eller har en låg inkomstgrundad pension kan, enligt bestämmelserna i 65–67 kap. SFB, få garantipension från och med den månad han eller hon fyller 65 år. Pensionen syftar till att tillförsäkra den pensionsberättigade en pension med viss miniminivå.

Ersättningen betalas normalt ut till den pensionsberättigade en gång i månaden tillsammans med den inkomstgrundade pensionen.

Den pensionsberättigade måste i förväg ansöka om att få ut sin pension. Den betalas inte ut för tid före ansökningsmånaden.

3.3.3 Särskilt pensionstillägg

En förälder som under en längre tid har vårdat ett sjukt eller funktionshindrat barn och som därmed avstått från förvärvsarbete har under vissa förutsättningar rätt till ett särskilt pensionstillägg till inkomstpensionen, tilläggs pensionen eller garantipensionen. Bestämmelser om detta finns i 73 kap. SFB.

I fråga om bl.a. ansökan och utbetalning gäller för särskilt pensionstillägg samma regler som för garantipension. Det innebär exempelvis att ersättningen normalt betalas ut till den pensionsberättigade en gång i månaden.

3.3.4 Äldreförsörjningsstöd

Bestämmelser om äldreförsörjningsstöd finns i 74 kap. SFB. Äldreförsörjningsstöd kan lämnas till en försäkrad som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom allmän ålderspension. Rätten till äldreförsörjningsstöd och stödets storlek är beroende av den försäkrades inkomster och, om han eller hon är gift, även av makens inkomster. Den pensionsberättigade måste ta ut andra förmåner han eller hon har rätt till innan äldreförsörjningsstödet kan komma i fråga.

Äldreförsörjningsstöd beviljas för en period av högst tolv månader i taget. Därefter får sökanden lämna in en ny ansökan. Stödet lämnas månadsvis från och med den månad då rätt till förmånen har inträtt, dock tidigast från och med ansökningsmånaden. Ersättningen betalas ut till den berättigade.

3.3.5 Efterlevandepension och efterlevandestöd till barn

Allmänt

Rätten till efterlevandepension och efterlevandestöd till barn regleras i 75–85 kap. SFB. Efterlevandepension delas in i barnpension, omställningspension och änkepension. Dessutom kan omställningspension och änkepension under vissa förutsättningar kompletteras med garantipension. Garantipensionen fungerar då som en utfyllnad till omställningspensionen eller änkepensionen och syftar till att garantera den pensionsberättigade en ersättning med viss miniminivå.

De utbetalningsregler som gäller för inkomstgrundad ålderspension och garantipension tillämpas i princip även för efterlevandepension och efterlevandestöd till barn. Ersättningen betalas därmed normalt ut månadsvis till den enskilde.

Barnpension och efterlevandestöd till barn

Barn får barnpension om en eller båda föräldrarna avlider. Barnpensionens storlek beror på den avlidne förälderns inkomst. Ett barn som får låg eller ingen barnpension kan få efterlevandestöd till barn.

Barnpension och efterlevandestöd till barn betalas ut månadsvis och kan normalt utges från och med den månad då dödsfallet inträffade. För utbetalning krävs ansökan. Ersättning för förfluten tid kan beviljas som längst två år tillbaka i tiden från ansökningsmånaden.

Omställningspension

Omställningspension betalas ut till efterlevande make som inte uppnått 65 års ålder och som stadigvarande bodde med sin partner vid dödsfallet. Omställningspensionen betalas som utgångspunkt ut i tolv månader.

Omställningspension och, i förekommande fall, garantipension betalas ut månadsvis och kan normalt lämnas från och med den månad då dödsfallet inträffade. För utbetalning krävs ansökan. Pensionen kan betalas längst tre månader tillbaka från ansökningsmånaden.

Änkepension

Änkepensionen är ett stöd till efterlevande maka som i princip avskaffades 1990. En kvinna som var gift med den avlidne innan lagen ändrades kan dock under vissa förutsättningar fortfarande få änkepension.

Änkepension och, i förekommande fall, garantipension betalas ut månadsvis och kan normalt lämnas från och med den månad då dödsfallet inträffade. För utbetalning krävs ansökan. Pensionen kan betalas längst tre månader tillbaka från ansökningsmånaden.

3.3.6 Bostadstillägg

Som framgått ovan (3.2.24) handlägger Försäkringskassan de bostadstilläggsärenden som avser personer med sjuk- eller aktivitetsersättning. Övriga ärenden rörande bostadstillägg handläggs av Pensionsmyndigheten.

3.3.7 Arbetsskadeersättning m.m. vid dödsfall

Om en försäkrad har avlidit till följd av arbetsskada kan ersättning lämnas i form av begravningshjälp eller efterlevandelivränta. Detta gäller även om en försäkrad har avlidit till följd av skada som omfattas av reglerna om statligt personskadeskydd eller krigsskadeersättning till sjömän. Bestämmelser om begravningshjälp och efterlevandelivränta finns i 87 och 88 kap. SFB.

Begravningshjälp lämnas med belopp som motsvarar 30 procent av prisbasbeloppet vid tiden för dödsfallet. Efterlevandelivränta lämnas i form av barnlivränta eller omställningslivränta.

De här nämnda förmånerna handläggs av Pensionsmyndigheten enligt 75 kap. 5 § SFB. Övriga ärenden rörande arbetsskadeersättning, statligt personskadeskydd och krigsskadeersättning till sjömän handläggs av Försäkringskassan (se genomgången ovan).

3.4 Sammanfattning och några gemensamma bestämmelser

3.4.1 Anmälan och ansökan

Av genomgången ovan framgår att de flesta förmåner som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten förutsätter en ansökan från den försäkrade. Av 110 kap. 4–6 §§ SFB framgår också att den som vill begära en socialförsäkringsförmån som huvudregel ska ansöka om den skriftligen.

För några ärendeslag krävs dock ingen ansökan från den enskilde (jfr 110 kap. 6 § SFB). Så är fallet med allmänt barnbidrag. Försäkringskassan ska även utan ansökan pröva ett ärende om assistansersättning för det fall någon hos en kommun ansökt om assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och kommunen har anmält detta till Försäkringskassan. Om vårdbidrag eller handikappersättning har

beviljats för begränsad tid får vidare den tid för vilken förmånen ska lämnas förlängas utan ansökan. Ytterligare möjligheter att under vissa förutsättningar besluta om förmåner utan ansökan finns beträffande sjukersättning, aktivitetsersättning, tilläggs-pension, änkepension samt premiepension till efterlevande.

För att den enskilde ska ha rätt till en förmån krävs i vissa fall dessutom en särskild anmälan. Detta gäller för sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Även inom arbets-skadeförsäkringen gäller en sorts anmälningsskyldighet för arbets-skada. Underrättelse om arbetsskada ska omedelbart lämnas till arbetsgivaren som i sin tur har anmälningsskyldighet till Försäkringskassan. Annan än arbetstagare ska själv anmäla arbetsskada till Försäkringskassan (se 42 kap. 7–11 §§ SFB).

3.4.2 Utbetalning

Utbetalningsdatum

De flesta av de förmåner som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten betalas ut månadsvis. Så är huvudregeln beträffande bl.a. barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd, vårdbidrag, handikappersättning, sjukersättning, aktivitetsersättning och ålderspension.

Utbetalning av dagersättningar regleras i förordningen (1982:366) om utbetalning av dagersättningar från Försäkringskassan. Med dagersättning förstås bl.a. sjukpenning, rehabiliteringspenning, graviditetspenning och föräldrapenningförmåner. De flesta dagersättningar betalas ut högst var fjortonde dag. Vanligen sker utbetalning dock en gång i månaden eller vid ersättningsperiodens slut.⁶

Några förmåner har i stället karaktären av engångsutbetalningar. Det gäller t.ex. adoptionsbidrag och bilstöd. I dessa fall sker utbetalning normalt sett så snart förutsättningarna för förmånen är uppfyllda och Försäkringskassan fattat beslut om att bevilja ersättning. Detsamma gäller utbetalningar som sker retroaktivt.

Enligt vad utredningen erfarit tar det normalt fyra arbetsdagar från det att beslutet om utbetalning lämnar myndigheten till dess att den förmånsberättigade har pengarna på sitt konto. När det gäller utbetalningar till utlandet kan det ta något längre tid, bl.a.

⁶ Se vidare Försäkringskassans Vägledning 2005:1.

beroende på att det vid utlandsutbetalningar ofta är flera banker inblandade.

Avrundningsregler och utbetalning av små belopp

Huvudregeln vid utbetalning av ersättningar som beräknas till annat än hela kronor är att vanlig matematisk avrundning ska tillämpas, såvida annat inte särskilt anges. Det innebär att ett belopp som slutar på örestalet 50 eller mer höjs till närmaste hela kronotal och att örestal på 49 eller mindre tas bort, se t.ex. angående sjukpenning i 28 kap. 10 § SFB. I flera fall gäller för ersättningar som betalas ut månadsvis att de dessutom ska avrundas till närmaste hela kronotal som är jämnt delbart med tolv (se t.ex. beträffande sjukersättning och aktivitetsersättning i 36 kap. 30 § SFB).

För många förmåner gäller särskilda regler beträffande utbetalning av små belopp. Så är exempelvis fallet beträffande bostadstillägg. Enligt 103 kap. 6 § SFB gäller att bostadstillägg som understiger 25 kronor per månad inte betalas ut. Undantag gäller dock om särskilt bostadstillägg ingår eller om äldreförsörjningsstöd betalas ut. Ett annat exempel är sjukersättning och aktivitetsersättning. När det årliga beloppet av sjukersättning eller aktivitetsersättning är högst 2 400 kronor före skatt är huvudregeln att ersättningen betalas ut i efterskott en eller två gånger per år (36 kap. 29 § SFB).

Vid vilken tidpunkt små belopp ska utbetalas framgår vidare av Riksförsäkringsverkets⁷ eller Försäkringskassans föreskrifter. När det exempelvis gäller sjukersättning och aktivitetsersättning regleras detta i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 2002:36) om sjukersättning och aktivitetsersättning. Där anges bl.a. att ersättning som är högst 200 kronor per månad inte ska betalas ut månadsvis. I stället ska sådana belopp ackumuleras och betalas ut i efterskott i juni och december varje år.

⁷Den 1 januari 2005 inrättades Försäkringskassan. Den nya myndigheten ersatte Riksförsäkringsverket och de 21 allmänna försäkringskassorna. Föreskrifter, allmänna råd och vägledningar som beslutats av Riksförsäkringsverket gäller även efter Försäkringskassans inrättande. I rubriken till föreskrifter och allmänna råd som beslutats av Riksförsäkringsverket behålls det tidigare myndighetsnamnet.

Avdrag för skatt

Den som betalar ut kontant ersättning för arbete är normalt sett skyldig att göra skatteavdrag på skattepliktiga inkomster enligt 5 kap. 1 § skattebetalningslagen (1997:483). Vissa socialförsäkringsförmåner likställs i detta avseende med ersättning för arbete och är därmed skattepliktiga. För dessa ska Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten göra skatteavdrag när ersättningen betalas ut (5 kap. 2 § skattebetalningslagen).

Vilka förmåner som likställs med ersättning för arbete, och som därmed är skattepliktiga, framgår av 11 och 15 kap. inkomstskattelagen (1999:1229). Det gäller bl.a. ålderspension, sjukpenning och föräldrapenning.

3.4.3 Ersättningsperiod

I många fall har det ovan berörda kravet på anmälan eller ansökan även den innebörden att ersättning normalt inte kan beviljas för tid innan sådan anmälan eller ansökan inkommit till myndigheten. Detta gäller för bl.a. graviditetspenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och vårdbidrag. I andra fall begränsas möjligheten att få ersättning bakåt i tiden till en viss angiven tidpunkt före ansökningsdagen. Exempelvis kan underhållsstöd i normala fall inte beviljas för mer än en månad före ansökningsdagen. För handikappersättning är motsvarande tidsperiod emellertid så mycket som sex månader.

3.4.4 Sammanträffande av förmåner

Om Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller arbetslöshetskassa har betalat ut en ersättning enligt socialförsäkringsbalken och Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten senare beviljar en annan ersättning retroaktivt för samma tid ska ersättningarna samordnas. Det innebär att avdrag på den retroaktiva ersättningen ska göras med det belopp som överstiger vad som skulle ha betalats ut för perioden om besluten om ersättningarna hade fattats samtidigt. Regler om detta finns i 107 kap. 2–4 §§ SFB.

3.4.5 Betalningsmottagare

Grundprincipen inom socialförsäkringsområdet är att förmånen eller bidraget betalas ut till den som har beviljats denna. Som framgår av redogörelsen ovan finns dock en mängd specialregler för olika förmåner i fråga om vem som är betalningsmottagare. Exempel på sådana specialregler finns att hitta i reglerna om assistansersättning som i vissa fall kan utbetalas till kommunen, till en annan fysisk person eller till en juridisk person. Beträffande barnbidrag gäller att sådant bidrag på framställning av socialnämnden kan, om det finns synnerliga skäl, utbetalas till någon annan än föräldrarna eller till nämnden att användas för barnets bästa. Här kan även nämnas underhållsstöd som beviljas barnet, men som normalt utbetalas till den s.k. boendeföräldern. Även underhållsstöd kan, om det finns synnerliga skäl, utbetalas till lämplig person eller till socialnämnden att användas för barnets bästa.

Enligt 107 kap. 5 § SFB får en retroaktivt beviljad periodisk ersättning från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten därutöver betalas till socialnämnden om den som har rätt till ersättningen har fått ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och socialnämnden begär det. Som förutsättning för utbetalning gäller att den ersättningsberättigade inte har återbetalat biståndet och att det återstående beloppet överstiger 1 000 kronor. När dessa förutsättningar är uppfyllda får utbetalning till socialnämnden göras med den del av beloppet som överstiger 1 000 kronor och som motsvarar vad nämnden sammanlagt har betalat ut till den ersättningsberättigade och dennes familj för eller under den tid som den retroaktiva ersättningen avser. Utbetalning till socialnämnden enligt 107 kap. 5 § SFB kan ske beträffande de flesta förmåner. Det kan dock inte göras beträffande barnbidrag och assistansersättning. Sjuklön, som ju inte hanteras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten, omfattas inte heller av socialnämndens möjlighet att få del av utbetalningar.⁸

⁸ Se prop. 2008/09:200 s. 542 f.

3.4.6 Samordning inom Europeiska unionen

Inom Europeiska unionen (EU) gäller en princip om samordning av socialförsäkringsförmåner för personer som bor eller arbetar inom unionen. Bestämmelser om socialförsäkringsförmåner inom unionen finns i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen och i förordningen (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

Bestämmelserna om samordning av socialförsäkringsförmåner innebär bl.a. att en unionsmedborgare i allmänhet ska omfattas av reglerna om socialförsäkring i det land där han eller hon arbetar. Ersättning utbetalas också normalt från det land som personen arbetar i, även om personen i fråga är bosatt i ett annat medlemsland. Vidare gäller att en person som arbetar i ett annat medlemsland har samma rättigheter och skyldigheter som medborgarna i den medlemsstaten. Dessutom finns en rätt att föra med sig en social trygghetsförmån till utlandet, vilket betyder att en rätt till en social trygghetsförmån inte kan gå förlorad enbart på den grunden att personen är bosatt på en annan medlemsstats territorium.

Genom förordning 883/2004 har införts en princip om god förvaltning, som förpliktar medlemsstaterna att i ökad utsträckning samarbeta och ge varandra ömsesidigt bistånd för att undvika att en medborgare skickas fram och tillbaka från en institution till en annan. De ansvariga institutionerna måste också svara på alla förfrågningar inom rimlig tid och lämna all information som är nödvändig för att de berörda personerna ska kunna hävda sina rättigheter. De berörda personerna ska i sin tur informera institutionerna om alla förändringar i deras situation som kan påverka deras rätt till förmåner.

Reglerna om samordning av socialförsäkringsförmåner inom EU innebär således att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten betalar ut ersättning även till personer som inte är bosatta i Sverige.

4 Återkrav

4.1 Regler om återkrav

4.1.1 Allmänna förutsättningar för återkrav

Bestämmelser om återkrav finns i 108 kap. SFB. Enligt dessa bestämmelser kan en person bli återbetalningsskyldig i främst två situationer (108 kap. 2 § SFB). Den första situationen föreligger om den försäkrade, eller i förekommande fall den som annars har fått ersättningen, har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller genom att inte fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet.

I detta fall blir den försäkrade återbetalningsskyldig även om han eller hon inte hade för avsikt att framkalla den felaktiga utbetalningen. Den försäkrade behöver inte heller ha insett eller skäligen bort inse konsekvenserna av sitt handlande. Det kan t.ex. vara en situation där den försäkrade har angett att han eller hon arbetade en viss dag, trots att det inte var så, eller att han eller hon uppgett en för hög inkomst.

Den andra situationen då återbetalningsskyldighet föreligger är när ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta. I nu angivet fall blir den försäkrade således återbetalningsskyldig enbart om han eller hon har insett, eller skäligen borde ha insett, att ersättningen var felaktig. Det kan vara myndigheten som har orsakat den felaktiga utbetalningen genom t.ex. räknefel eller något annat förbiseende.

Den avgörande frågan för återbetalningsskyldighet i den andra situationen är alltså mottagarens goda tro. I rättspraxis har god tro inte ansetts föreligga bl.a. när dubbla ersättningar betalats ut för samma period, ersättning för lönebortfall har betalats ut samtidigt som lön utbetalats eller när det skett en felräkning så att det belopp som utbetalats har blivit mycket högt. Andra omständigheter som

beaktats i rättspraxis vid bedömningen av om god tro förelegat är om en grundläggande och självklar förutsättning för rätten till ersättning har upphört.¹

När det gäller underhållsstöd eller bostadsbidrag som preliminärt lämnats felaktigt eller med för högt belopp ska Försäkringskassan dock besluta om återbetalningsskyldighet även om förutsättningarna i 108 kap. 2 § SFB inte är uppfyllda (jfr 108 kap. 8 och 9 §§ SFB). Beträffande premiepension gäller däremot att Pensionsmyndigheten ska fatta beslut om återbetalning endast om den felaktiga utbetalningen belastar övriga pensionssparare eller kan innebära en avsevärd påverkan på framtida utbetalningar av pension till pensionsspararen (108 kap. 7 § SFB).

När förutsättningarna för återbetalningsskyldighet inträder fattar Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ett beslut om återkrav. Av återkravsbeslutet framgår när gäldenären senast ska betala sin skuld, dvs. vilken dag som är förfallodag. Inom socialförsäkringsområdet tillämpas normalt en förfallodag som inträder 30 dagar efter det att beslutet om återkrav har skickats till gäldenären.²

4.1.2 Eftergift

Är någon återbetalningsskyldig enligt vad som sagts ovan kan Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten besluta att helt eller delvis efterge återbetalning, om det finns särskilda skäl till det (108 kap. 11 § SFB). Eftergiften kan beviljas för att mildra konsekvenserna av det personliga ansvar som följer av återbetalningsskyldigheten och för att anpassa återbetalningsbeloppets storlek till den försäkrades ekonomiska och sociala situation.

¹ Jfr bl.a. Försäkringsöverdomstolens domar 470-1979, 1266-1979, 2700-1982 och 1240-1987.

² Jfr bl.a. Försäkringskassans vägledning 2005:2.

4.1.3 Återkrav efter interimistiskt beslut

I 108 kap. 10 § SFB finns en särskild regel om återkrav i sådana fall då Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten fattat ett interimistiskt beslut om en förmån (se kapitel 5 nedan angående interimistiska beslut). Om det senare bestäms att förmånen inte ska betalas ut eller betalas ut med ett lägre belopp, är den försäkrade inte skyldig att betala tillbaka utbetalad ersättning i andra fall än vad som normalt gäller beträffande återbetalningsskyldighet enligt 108 kap. 2 § SFB.

När det gäller assistansersättning föreligger dock, utöver det som anges i huvudregeln i 108 kap. 2 § SFB, återbetalningsskyldighet för ersättning som inte har använts för köp av personlig assistans eller för kostnader för personliga assistenter (108 kap. 10 § SFB).

4.1.4 Utbetalning till fel person

Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten av misstag betalar ut ersättning till fel person kan återbetalningsskyldighet inte åläggas den personen enligt socialförsäkringsbalken eller annan bidragsförfattning. Däremot kan myndigheten kräva tillbaka pengarna med stöd av allmänna rättsgrundsatser (*condictio indebiti*).

Huvudregeln enligt *condictio indebiti* är att den som har gjort en oriktig betalning har rätt att kräva tillbaka pengarna. I praxis har avsteg gjorts från den regeln i vissa situationer. Den som kräver tillbaka pengarna får inte ha varit oaktsam och ska så snart som möjligt efter det att felet har upptäckts underrätta betalningsmottagaren. Om betalningsmottagaren i god tro har inrättat sig efter betalningen och förbrukat beloppet kan det vara ett skäl emot återbetalningsskyldighet.³

4.1.5 Återkravsutredningen

I januari 2009 överlämnade Återkravsutredningen sitt betänkande SOU 2009:6, Återkrav inom välfärdssystemet – Förslag till lagstiftning. I betänkandet föreslås bl.a. att det införs en generell återkravslag, lagen om återkrav inom välfärdssystemet (återkravslagen).

³ Jfr bl.a. NJA 1989 s. 224, 1991 s. 3 och 1994 s. 177.

Lagen ska enligt förslaget omfatta alla de förmåner som ingår i de svenska välfärdssystemen.

4.2 Räkna i samband med återkrav

4.2.1 Gällande reglering

På återkrav som har beslutats av Försäkringskassan från och med den 1 juli 2007 ska den återbetalningsskyldige betala ränta till Försäkringskassan om han eller hon inte betalar skulden senast på förfallodagen. Motsvarande gäller sedan den 1 januari 2010 för Pensionsmyndigheten. Det finns huvudsakligen två räntesatser som är aktuella i samband med återkravsbeslut. Den ena gäller när gäldenären har kommit överens med Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten om en avbetalningsplan eller har fått anstånd med betalningen. Den andra gäller när gäldenären inte betalar sin skuld senast på förfallodagen och alltså är i dröjsmål.

När en gäldenär har kommit överens med myndigheten om en avbetalningsplan eller beviljats anstånd med betalningen ska myndigheten ta ut ränta efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter (108 kap. 15 och 16 §§ SFB). Ränta räknas från den dag då avtalet om avbetalningsplan träffades eller anstånd gavs. Statens utlåningsränta uppgår till 3,90 procent för år 2010.

I den andra situationen, när gäldenären är i dröjsmål på grund av att han eller hon inte betalar inom rätt tid, ska dröjsmålsränta tas ut (108 kap. 19 § SFB). Ränta räknas först från förfallodagen (3 § räntelagen, 1975:635). Dröjsmålsräntan motsvarar referensränta med tillägg av åtta procentenheter (6 § räntelagen). Referensräntan uppgår till 0,5 procent under första halvåret 2010.

När Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kommer överens med en gäldenär om en avbetalningsplan eller beviljar anstånd med betalningen är den återbetalningsskyldige inte i dröjsmål. Om anståndstiden har löpt ut eller om gäldenären inte betalar i tid enligt den överenskomna planen uppstår dock ett dröjsmål. I sådant fall ska dröjsmålsränta betalas under den tid som dröjsmålet varar.

Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten betalar ut ersättning till fel person kan myndigheten kräva tillbaka ersättning

med stöd av civilrättsliga regler (se angående *condictio indebiti* ovan). I sådant fall tas ränta ut enligt räntelagen.

Om det finns särskilda skäl får Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten helt eller delvis efterge kravet på ränta (108 kap. 21 § SFB). Ränta kan också jämkas i undantagsfall med stöd av räntelagens bestämmelser (8 § räntelagen).

4.2.2 Några specialfall

För bostadsbidrag finns dessutom särskilda bestämmelser om ränta (s.k. tillägg) och avgifter på återkrav som beslutats efter slutlig avstämning, se 98 kap. 7 § SFB, 4 § bostadsbidragsförordningen (1993:739) samt 7 och 8 §§ i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1996:12). Bestäms det slutliga bostadsbidraget till högre belopp än vad som för samma kalenderår har betalats ut i preliminärt bidrag, lämnas ränta på det överskjutande beloppet med 60 procent av den statslåneränta som gällde vid utgången av det kalenderår som bidraget avser. Statslåneräntan uppgick till 3,12 procent vid utgången av år 2009. Bestäms det slutliga bostadsbidraget däremot till lägre belopp än vad som för samma kalenderår har betalats ut i preliminärt bidrag, ska avgift tas ut på återbetalningsbelopp överstigande 2 500 kr. Avgiften uppgår till 125 procent av den statslåneränta som gällde vid utgången av det kalenderår som bidraget avser. Ränta enligt de sedvanliga räntebestämmelserna ska inte tas ut på sådan avgift.

För dem som senast för juli 2008 beviljats icke tidsbegränsad sjukersättning gäller regler om utbetalning och återbetalning av skillnadsbelopp som motsvarar dem som gäller för bostadsbidrag, se 37 kap. 15 § SFB.

Även beträffande underhållsstöd finns särskilda bestämmelser i fråga om ränta i samband med återbetalningsskyldighet. Om en bidragsskyldig förälder inte betalar fastställt återbetalningsbelopp i rätt tid eller har beviljats anstånd med betalning, ska han eller hon betala ränta på skulden. Sådan ränta tas ut efter en räntesats som för varje kalenderår beräknas med ledning av emissionsräntorna för Riksgäldskontorets statsskuldväxlar och statsobligationer för de senaste tre åren. Försäkringskassan behöver dock inte kräva betalning för räntebelopp som avser kortare dröjsmål med betalning. Reglerna om återbetalning av underhållsstöd finns i 19 kap. 47 § SFB.

Premiepension, slutligen, omfattas också av en särreglering. Enligt 108 kap. 17 § SFB ska den som är återbetalningsskyldig för premiepension betala ränta på det felaktigt utbetalda beloppet med basränta enligt skattebetalningslagen (1997:483) från utbetalningsdagen till och med dagen för Pensionsmyndighetens beslut om återkrav. Beträffande basränta och andra räntor enligt skattekontosystemet hänvisas till redogörelsen i kapitel 7.

5 Allmänt om handläggningen

5.1 Inledning

I detta kapitel görs en kortare genomgång av allmänna regler för myndigheternas handläggning. I kapitlet lämnas också en redogörelse för en del av den kritik som på senare tid riktats mot Försäkringskassans hantering av olika ärenden. Därefter följer en beskrivning av handläggningstidernas utveckling. Kapitlet avslutas med en kortfattad internationell utblick beträffande ekonomisk ersättning vid lång handläggningstid.

5.2 Rättslig reglering

5.2.1 Inledning

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är såsom förvaltningsmyndigheter skyldiga att följa bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223, FL). Det innebär att myndigheterna vid handläggningen inte bara ska se till att bestämmelserna för de olika förmånsslagen tillämpas på rätt sätt. Ärendena måste också handläggas i enlighet med de krav som förvaltningslagen ställer.

Förvaltningslagen bildar grundvalen för förvaltningsförfarandet genom att slå fast sådana regler som i princip ska tillämpas hos alla myndigheter på alla områden. Avvikande bestämmelser kan dock förekomma i annan lag eller författning (3 § FL). Exempelvis gäller de särskilda reglerna i socialförsäkringsbalken om ändring, omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut framför förvaltningslagens allmänna bestämmelser.

Förvaltningslagen innehåller grundläggande regler för hur förvaltningsmyndigheterna ska handlägga sina ärenden och sköta kontakterna med allmänheten. En grundtanke bakom lagen är att den ska bidra till att myndigheterna får ett så korrekt underlag som

möjligt för sina beslut och därmed till att besluten blir riktiga i sak. Lagen har emellertid också till ändamål att säkerställa rättssäkerheten i handläggningen och att garantera att myndigheterna lämnar service till allmänheten.¹

Nedan följer en översiktlig genomgång av några av de bestämmelser som styr Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens handläggning av olika ärenden.

5.2.2 Inkommen handling

Vid handläggning av ärenden är det av flera skäl viktigt att kunna fastställa vid vilken tidpunkt handlingar har kommit in till myndigheten. Ofta finns det en ansökningstid, anmälningstid, överklagandetid eller någon annan sådan frist som är aktuell för den inkommande handlingen. Ankomstdagen kan också i andra fall få rättslig betydelse, t.ex. bilda utgångspunkt för beräkning av sjukpenning eller andra sociala förmåner.

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. I begreppet innefattas alltså såväl handlingar i pappersform som telefax och e-postmeddelanden. Enligt samma lagrum betecknas en handling som allmän, om den förvaras hos myndighet och dessutom är inkommen dit eller upprättad där. En handling anses enligt 2 kap. 6 § TF inkommen till myndighet, när den anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

Ytterligare regler om när en handling har kommit in till en myndighet finns i 10 § FL. Enligt huvudregeln i bestämmelsen anses en handling komma in till en myndighet den dag då handlingen, eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen, anländer till myndigheten eller kommer någon behörig tjänsteman till handa. Om det kan antas att handlingen eller en avi om denna en viss dag har lämnats i myndighetens lokal eller avskilts för myndigheten på en postanstalt, anses den också ha kommit in den dagen om den kommer en behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag.

En handling, t.ex. en begäran om tillfällig föräldrapenning, kan komma in till Försäkringskassan genom att en enskild lämnar eller skickar in en handling i pappersform direkt till myndigheten. Det

¹ Prop. 1985/86:80.

normala för Försäkringskassans del är att sådana handlingar ställs till Försäkringskassan men skickas direkt till Försäkringskassans inläsningscentral i Östersund, där de skannas in. En sådan handling får anses ha kommit in till Försäkringskassan när den har anlänt till inläsningscentralen.²

I lagen (2004:115) om självbetjäningstjänster via Internet inom socialförsäkringens administration finns bestämmelser om självbetjäningstjänster via Internet i fråga om socialförsäkringsförmåner samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Genom sådana självbetjäningstjänster finns möjlighet att på elektronisk väg exempelvis anmäla och begära föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. En handling eller uppgift som vid användning av en självbetjäningstjänst översänts till en myndighet inom socialförsäkringens administration, anses ha kommit in till den myndighet till vilket ärendet hör, när den har anlänt till den del av ett system för automatiserad behandling som anvisats som mottagningsställe för självbetjäningstjänsten (4 § nu nämnda lag).

5.2.3 Serviceskyldighet och snabb handläggning

Bestämmelser om serviceskyldighet och snabb handläggning finns i 4–7 §§ FL. I 4 § regleras myndigheternas allmänna serviceplikt. I paragrafen anges bl.a. att varje myndighet ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. I 5 § uppställs vissa krav på myndighetens tillgänglighet för allmänheten och enligt 6 § ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

I 7 § FL slås fast att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Med säkerhet avses här intresset av riktiga avgöranden. Vid handläggningen ska myndigheten enligt bestämmelsen också beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten ska enligt samma paragraf också sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt och även på andra sätt underlätta för den enskilde att ha med myndigheten att göra.

² Se vidare Försäkringskassans Vägledning 2004:7.

Bestämmelsen i 7 § har närmast karaktären av en målbestämelse. Intentionen från lagstiftarens sida har varit att de generella krav på handläggningen som uppställs i bestämmelsen ska tjäna till vägledning vid tillämpningen av de övriga reglerna i förvaltningslagen.³

Exakt hur lång tid det får gå från det att ett ärende anhängiggörs till dess att myndigheten beslutar i frågan kan inte besvaras generellt utan beror bl.a. på ärendets beskaffenhet. Det får dock inte röra sig om ett *obehörigt dröjsmål*, utan utgångspunkten ska vara att ärendet ska handläggas så snabbt som möjligt.⁴ Kravet på snabb handläggning innebär vidare inte enbart att ett beslut i frågan ska fattas så snart som möjligt efter det att fullgott beslutsunderlag finns hos myndigheten. Det innebär också en skyldighet för myndigheten att driva handläggningen av ärendet framåt så att tillräckligt beslutsunderlag över huvud taget inkommer. Frågan om snabb handläggning ägnades särskild uppmärksamhet vid lagens tillkomst. Konstitutionsutskottet uttalade då följande (KU 1985/86:21, s. 9):

Detta är en central fråga för de enskilda människorna men även för myndigheterna. Om behandlingen i många ärenden drar ut på tiden skapas lätt stora ärendebalanser. Myndigheterna får då ägna en hel del tid åt att besvara förfrågningar om de ärenden som väntar på avgörande. Inte sällan uppkommer dubbelarbete genom att ärendena måste läsas in av olika handläggare. Det är dock den enskilde som blir hårdast drabbad av att ärendehandläggningen drar ut på tiden. Att i ovisshet behöva gå och vänta under lång tid på ett myndighetsbeslut som kanske gäller frågor som har avgörande betydelse för en persons ekonomiska eller personliga förhållanden kan förorsaka otrygghet och personligt lidande, kanske också ekonomiska förluster. Det gäller här inte en ren servicefråga utan handlar i hög grad också om den enskilda människans rättssäkerhet.

Som framgår av 7 § FL ska myndigheten vid sin handläggning beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Av paragrafens första mening följer att myndigheten ska utnyttja denna möjlighet när det bidrar till att uppfylla målet att handläggningen ska vara så enkel, snabb och billig som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Paragrafen innebär då en skyldighet för myndigheten att ta kontakt med den andra myndigheten. Den andra myndighetens skyldighet att medverka regleras i 6 § (se ovan).

³ Prop. 1985/86:80.

⁴ Bohlin, A. & Warnling-Nerep, W. s. 77.

5.2.4 Utredningsansvar och uppgiftsskyldighet

Sedan länge gäller som en allmän princip inom förvaltningsrätten att det åligger myndigheten att ansvara för utredningen i ett ärende och se till att denna blir så fullständig som ärendet kräver. Detta s.k. utredningsansvar finns inte uttryckligt reglerat i förvaltningslagen men gäller som utgångspunkt inom hela förvaltningsområdet. Hur långt utredningsansvaret sträcker sig och hur uppgiften bör fördelas mellan myndigheten och den enskilde kan emellertid inte anges generellt utan beror på ärendets karaktär.⁵

Utredningsansvaret innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska föra utredningen framåt och se till att material som är nödvändigt för ett avgörande kommer in till myndigheten. I utredningsansvaret ligger därmed också ett ansvar för myndigheten att se till att utredningen fortskrider.

Utöver det sedvanerättsliga utredningsansvaret finns det inom socialförsäkringsområdet ett flertal specialregler om myndighetens utredningsskyldighet och befogenhet att hämta in utredning (jfr bl.a. 110 kap. 13 och 14 §§ SFB).

Vid sidan av myndighetens utredningsansvar finns också en skyldighet för den enskilde att medverka i utredningen. En generell bestämmelse om den försäkrades skyldighet att lämna vissa uppgifter finns i 110 kap. 13 § andra stycket SFB. Enligt denna bestämmelse ska den enskilde lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Uppgifter om faktiska förhållanden ska enligt samma bestämmelse lämnas på heder och samvete, om inte särskilda skäl talar mot det. För vissa förmånslag finns härutöver särregler om den försäkrades medverkan (se bl.a. 110 kap. 15–19 och 21 §§ SFB). Försäkringskassan får exempelvis när det gäller graviditetspenning begära att kvinnan ger in ett utlåtande från sin arbetsgivare (110 kap. 16 § SFB), och när det gäller sjukpenning kan Försäkringskassan begära att den försäkrade ger in en skriftlig särskild försäkran avseende nedsättningen av arbetsförmågan på grund av sjukdom (110 kap. 21 § SFB). Myndighetens utredningsansvar innebär emellertid att det är den handläggande myndigheten som måste bedöma om den utredning som ges in är tillräcklig som underlag för beslut och som ska begära

⁵ Prop: 1985/86:80, s. 19; Bohlin, A. & Warnling-Nerep, W. s. 103 f.; Hellners, T. & Malmqvist, B. s. 74 f.

komplettering om den inte är det. Den bedömningen läggs alltså inte över på den enskilde.⁶

Mot bakgrund av både utredningsansvaret och bestämmelsen om snabb handläggning i 7 § FL har myndigheten ett tydligt ansvar att driva handläggningen framåt. Myndigheten måste med andra ord vara aktiv för att nödvändigt material och kompletteringar inkommer och ska dessutom vid behov skaffa in nödvändiga kompletteringar. Om en upplysning behövs från en läkare som har skrivit ett läkarutlåtande eller om ett yttrande behövs från t.ex. en annan myndighet, kan Försäkringskassan därför direkt vända sig till läkaren eller den andra myndigheten. Försäkringskassan kan emellertid också uppmana den försäkrade att skaffa den begärda uppgiften. Vid valet av sätt att skaffa in kompletterande uppgifter är kravet på en snabb handläggning i 7 § FL en viktig utgångspunkt.⁷

5.2.5 Beslut

Allmänt

När ett ärende har blivit tillräckligt utrett ska den ansvariga myndigheten fatta beslut i ärendet. I förvaltningslagen finns bestämmelser om att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (jfr 17 § FL). Denna s.k. kommunikationsplikt är emellertid inte undantagslös. Kommunikation med den enskilde kan underlåtas bl.a. om avgörandet inte går parten emot, om det av någon annan anledning är uppenbart obehövligt eller om avgörandet inte kan uppskjutas. Här kan nämnas att myndighetens arbetsbörda som sådan inte får beaktas vid prövningen av om kommunikation får underlåtas.⁸

I förvaltningslagen finns ingen uttrycklig bestämmelse som anger när ett beslut blir gällande eller ska verkställas. Inom socialförsäkringsrätten finns bestämmelser som anger att Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut ska gälla omedel-

⁶ Jfr bl.a. JO:s beslut i ärende dnr 1647-2009.

⁷ Hellners, T. & Malmqvist, B. s. 95. Se även JO:s beslut i ärende dnr 4346-2008, 5359-2008 och 1647-2009.

⁸ Hellners, T. & Malmqvist, B. s. 182 f.

bart, om inget annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av en domstol som har att pröva beslutet (jfr 112 kap. 5 § SFB).

Automatiserade beslut

Begreppet automatisk databehandling (ADB) förekommer i lagstiftningen i olika sammanhang. Exempelvis gäller enligt 2 kap. 3 § regeringsformen att varje medborgare ska, i den utsträckning som närmare anges i lag, skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom eller henne ”registreras med hjälp av automatisk databehandling”. Begreppet förekommer även i lagstiftningen på skatteområdet, se t.ex. 4 kap. 2 a § taxeringslagen (1990:324). Under senare tid har lagstiftaren i huvudsak valt att använda en annan term, nämligen *automatiserad behandling*, se t.ex. 5 § personuppgiftslagen (1998:204) och 112 kap. 6 och 7 §§ SFB. Det kan nämnas att det i förarbetena till förvaltningslagen anges att bestämmelserna i den lagen gäller även vid handläggning som helt eller delvis består i automatiserad behandling⁹.

I samband med frågor om automatiserad behandling används emellanåt begreppen *automatiska beslut*, *maskinella beslut* och *beslut som fattas med maskinellt stöd*. Automatiska beslut innebär i detta sammanhang att beslut fattas och skickas till den enskilde utan att någon tjänsteman varit involverad i beslutsprocessen. Med maskinella beslut avses beslut som skickas från försäkrings- eller bidragssystemen utan att handläggaren har full kontroll över innehållet i beslutet, exempelvis om vissa uppgifter hämtas från register och handläggaren inte därefter ser beslutet. Med beslut som fattas med maskinellt stöd avses beslut där handläggare använder ADB-systemet som stöd för att skapa ett beslut men samtidigt har fullständig kontroll över beslutets innehåll.¹⁰

På socialförsäkringsområdet saknas en generell reglering av möjligheten att fatta beslut genom automatiserad behandling. Skatteverkets beslut om pensionsgrundande inkomst och ett flertal av Pensionsmyndighetens beslut får emellertid enligt 112 kap. 6 och 7 §§ SFB fattas genom automatiserad behandling. En motsvarande reglering finns också i 18 § lagen (2008:313) om jäm-

⁹ Prop. 1985/86:80 s. 57.

¹⁰ I fråga om begreppen automatiserad behandling och automatiserat beslutsfattande, se prop. 1997/98:44 s. 39 och SOU 2001:47 s. 147 f. Jfr även RFV:s slutrapport 1998-05-07.

ställdhetsbonus. Som förutsättning för beslut genom automatiserad behandling i samtliga här angivna fall gäller dock att skälen för beslutet ska kunna utelämnas enligt 20 § första stycket 1 FL, vilket är fallet om beslutet inte går någon part emot eller om det av annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen.

En annan fråga än själva befogenheten att fatta beslut genom automatiserad behandling är vem som ska anses fatta ett sådant beslut och vem som är ansvarig för beslutet. I Försäkringskassans tidigare instruktion (SFS 2004:1299) fanns en reglering om att beslut som fattats genom automatiserad behandling skulle anses fattade av generaldirektören (12 § tredje stycket). I samband med införandet av den tidigare förordningen (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan togs den regeln emellertid bort. Det finns därför ingen reglering av detta i dag. I stället är det myndigheten som sådan som anses stå för automatiserade beslut.

Interimistiska beslut

Inom socialförsäkringsområdet finns bestämmelser som gör det möjligt för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att i vissa angivna situationer fatta tillfälliga, s.k. interimistiska beslut, i avvaktan på att ett slutligt beslut fattas (112 kap. 2 § SFB). Försäkringskassan kan fatta ett interimistiskt beslut om att betala ut en ersättning, när det är av väsentlig betydelse för den försäkrade. En ytterligare förutsättning är att rätten till ersättning inte kan avgöras utan betydande dröjsmål, men att sannolika skäl talar för att den försäkrade har rätt till ersättning. En ersättning kan också betalas ut genom ett interimistiskt beslut, om det står helt klart att den försäkrade har rätt till ersättning men ersättningsbeloppets storlek inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

Möjligheten att fatta interimistiska beslut gäller dock inte för adoptionsbidrag, bilstöd, allmän ålderspension, särskilt pensions-tillägg, eller efterlevandepension och efterlevandestöd.

Omprövning, rättelse och överklagande

Inom socialförsäkringsområdet finns särskilda bestämmelser för rättelse, omprövning och överklagande av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut. Sådana specialregler finns i 113 kap.

SFB. Specialreglerna är emellertid inte tillämpliga i alla situationer. I övriga fall gäller i stället de allmänna reglerna i förvaltningslagen (FL). Så är fallet för exempelvis avskrivning av ärenden i vissa fall. Allmänna bestämmelser om rättelse, omprövning och överklagande finns bl.a. i 22–28 §§ FL.

Beträffande *omprövning* av ett beslut om socialförsäkring gäller i huvudsak följande. Den ansvariga myndigheten ska som utgångspunkt ompröva sitt beslut om en enskild, som beslutet angår, begär det (113 kap. 7 § SFB). Beslut i ärenden om allmän ålderspension ska dessutom omprövas om det finns andra skäl till det (113 kap. 23 § SFB).

Vid omprövning enligt SFB får beslutet som huvudregel inte ändras till den enskildes nackdel (113 kap. 8 §). Någon sådan begränsning finns emellertid inte beträffande omprövning i ärenden om allmän ålderspension (113 kap. 23 § SFB).

Har omprövning begärts avseende ett beslut enligt socialförsäkringsbalken och överklagar det allmänna ombudet samma beslut (se beträffande det allmänna ombudet nedan), ska beslutet inte omprövas. Ärendet ska då i stället överlämnas till allmän förvaltningsdomstol. Den enskildes begäran om omprövning ska i sådant fall anses som ett överklagande (jfr 113 kap. 9 § SFB).

En begäran om omprövning ska enligt huvudregeln i socialförsäkringsbalken ha inkommit till myndigheten inom två månader från den dag då den enskilde fick del av beslutet (113 kap. 19 § SFB). I ärenden om allmän ålderspension gäller i vissa fall särskilda tidsgränser för omprövning (jfr 113 kap. 26–31 §§ SFB).

Enligt motsvarande allmänna bestämmelser i förvaltningslagen (se ovan) gäller att en myndighet som finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Omprövningsskyldigheten enligt förvaltningslagen gäller oberoende av begäran och även om beslutet överklagas.

Utöver här nämnda regler om omprövning finns en möjlighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att i vissa fall själva *rätta* ett felaktigt beslut. Enligt huvudregeln i socialförsäkringsbalken (se 113 kap. 3–6 §§) ska myndigheten ändra ett beslut som inte har prövats av domstol, om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet, har blivit oriktigt på grund av att det har fattats på

uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag, eller har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak. Beslutet ska ändras även om omprövning inte har begärts. Ändring behöver dock inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

Ett beslut får på detta sätt inte ändras till den försäkrades nackdel när det gäller en förmån som – utifrån innehållet i det ursprungliga beslutet – har förfallit till betalning, och inte heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det (113 kap. 5 § SFB). En fråga om rättelse får normalt inte tas upp av myndigheten senare än två år efter den dag då beslutet meddelades. Ändring får dock ske även senare om det först därefter kommit fram att beslutet har fattats på uppenbart felaktigt eller ofullständigt underlag eller om det finns andra synnerliga skäl (113 kap. 6 § SFB).

De nu redovisade bestämmelserna om rättelse tillämpas emellertid inte i ärenden om allmän ålderspension (113 kap. 22 § SFB). För sådana ärenden gäller i stället de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen. Enligt dessa (se 26 § FL) får en myndighet rätta ett beslut som den har meddelat, om beslutet innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande.

Möjligheten att *överklaga* Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut regleras främst i 113 kap. 10–40 §§ SFB. Överklagande sker hos allmän förvaltningsdomstol och ska ha inkommit inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Ett beslut får som utgångspunkt dock inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats. En enskilds överklagande av ett sådant beslut innan beslutet har omprövats ska därför anses som en begäran om omprövning (113 kap. 10 § SFB). Som angetts ovan har dock det allmänna ombudet möjlighet att överklaga ett beslut även utan föregående omprövning. Den enskildes begäran om omprövning ska i sådant fall anses som ett överklagande (jfr 113 kap. 9 § SFB).

Regeln om att ett beslut inte får överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats innebär således att den enskilde inte kan överklaga det ursprungliga beslutet direkt till domstol. Om den enskilde är missnöjd även efter Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens omprövning, måste han eller hon överklaga även omprövningsbeslutet. Bestämmelsen om att den enskildes överklagande ska ses som en begäran om omprövning för det fall en

sådan inte redan skett, innebär därmed att den enskilde kan tvingas överklaga två gånger för att få till stånd en domstolsprövning.¹¹

Allmänt ombud

Hos Försäkringskassan finns ett s.k. allmänt ombud som är gemensamt för verksamheten hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten med undantag för den verksamhet hos Pensionsmyndigheten som avser premiepension. Bestämmelser om det allmänna ombudet finns i 2 kap. 2 § samt 113 kap. 12 och 13 §§ SFB. Det allmänna ombudet har möjlighet att överklaga Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens beslut hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagandemöjligheten gäller såväl till den enskildes förmån som till dennes nackdel och bör enligt förarbetena¹² huvudsakligen användas när det krävs för att utjämna en oenhetlig rättstillämpning på områden där behov av vägledande prejudikat är särskilt framträdande. Försäkringskassan företräder det allmänna som den enskildes motpart i allmän förvaltningsdomstol när det bara är den enskilde som överklagar. Det allmänna ombudet utses av regeringen.

5.3 Kritik mot Försäkringskassans handläggningstider

5.3.1 Allmänt

Försäkringskassan har som beskrivits ovan genomfört en betydande organisationsförändring, huvudsakligen under år 2008. I samband med omorganisationen har omfattande kritik riktats mot Försäkringskassans handläggning av ärenden. Kritiken har främst gällt bristande tillgänglighet och långa handläggningstider. Här nedan lämnas en översiktlig beskrivning av Justitieombudsmannens och Statskontorets granskning av Försäkringskassan.

¹¹ Jfr Lagrådets yttrande i prop. 2008/09:200 s. 578 f.

¹² Prop. 2003/04:152 s. 242 f.

5.3.2 Justitieombudsmannen

Justitieombudsmannen (JO) har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet – inklusive Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten – följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Justitieombudsmannens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål samt genom inspektioner och andra undersökningar som Justitieombudsmannen kan ta initiativ till.

Under senare delen av 2008 skedde en kraftig ökning av antalet anmälningar till Justitieombudsmannen mot Försäkringskassan. Anmälningarna hade i stor utsträckning samband med Försäkringskassans omorganisation. Anmälarna klagade bl.a. på långsam handläggning och svårigheter att komma i kontakt med myndighetens handläggare. Klagomålen avsåg också att det för vissa ärendeslag saknades namn på ansvarig handläggare samt att myndighetens e-postadress och faxnummer inte fanns med i kommunicerings- och kompletteringskrivelser.

I ett initiativärende, som avslutades den 26 januari 2009¹³, uttalade Justitieombudsmannen mot denna bakgrund mycket allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att ha åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven vid omorganisationen. Justitieombudsmannen angav även förhoppningen att de åtgärder Försäkringskassan vidtagit för att komma till rätta med bristerna ska vara verkningsfulla och problemen därmed övergående. Justitieombudsmannen uttalade kritik mot Försäkringskassan på grund av lång handläggningstid och bristande service även i ytterligare ärenden, som avslutades samma dag som det generella initiativärendet.¹⁴

En särskild grupp anmälningar som på senare tid ökat i antal utgörs av anmälningar som rör långa handläggningstider i ärenden om omprövning.¹⁵ Justitieombudsmannen har vid upprepade tillfällen understrukt betydelsen av att Försäkringskassan fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat.¹⁶ Omorganisation och ökad ärendeinströmning, som uppges ha varit orsakerna till den långa handläggningstiden, utgör enligt Justitieombudsmannen inte sådana särskilda skäl.

¹³ Dnr 4346-2008 och 5359-2008.

¹⁴ Jfr bl.a. JO:s beslut i ärende dnr 4319-2008, 4452-2008, 4459-2008, 4266-2008, 4382-2008 och 5564-2009.

¹⁵ JO:s beslut i ärende dnr 5564-2009.

¹⁶ Se bl.a. JO:s beslut i ärende dnr 5039-2008, 2282-2009 och 4281-2009.

Justitieombudsmannen har i ett beslut¹⁷ den 28 januari 2010 dessutom anfört följande:

Det är av rättssäkerhetsskäl av största betydelse att en försäkrad inom rimlig tid får en möjlighet till domstolsprövning av Försäkringskassans beslut. Jag vill i detta sammanhang framhålla att den försäkrade har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad av domstol (se artikel 6.1 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). En utdragen omprövningsprocess hos Försäkringskassan fördröjer den försäkrades rätt till domstolsprövning.

I det här berörda beslutet uppgick den sammanlagda handläggningstiden till åtta månader. Justitieombudsmannen ansåg inte handläggningstiden acceptabel och uttalade därför kritik mot Försäkringskassan.

Anmälningarna mot Försäkringskassan fortsatte att öka under år 2009. Klagomålen rörde alltjämt i hög grad problem med långa handläggningstider och svårigheter att komma i kontakt med Försäkringskassans personal.¹⁸ Mot den bakgrunden beslutade Justitieombudsmannen den 12 oktober 2009 att genom ett nytt initiativärende¹⁹ följa upp Försäkringskassans situation. Justitieombudsmannen inledde samtidigt en granskning av Försäkringskassans verksamhet utifrån fem s.k. typfall, vilka inkommit som anmälningar mot Försäkringskassans handläggning i ärenden om assistansersättning, bostadsbidrag, förlängd sjukersättning och omprövning.²⁰ Justitieombudsmannen fattade beslut i initiativärendet och typfallen den 22 mars 2010. I besluten uttalades allvarlig kritik mot Försäkringskassan främst i anledning av oacceptabelt lång handläggningstid i typfallen. Justitieombudsmannen angav vidare att utredningen i initiativärendet visat att handläggningstiderna i viss utsträckning blivit kortare, men att det fortfarande finns problem med långa handläggningstider. Samtidigt konstaterade Justitieombudsmannen att Försäkringskassan vidtagit en rad åtgärder för att förkorta handläggningstiderna och förbättra sin service i övrigt, vilket kunde förutsättas leda till ytterligare förbättringar.

¹⁷ Dnr 4281-2009.

¹⁸ Se bl.a. JO:s beslut i ärende dnr 5564-2009.

¹⁹ Dnr 5564-2009.

²⁰ Dnr 4909-2009, 3763-2009, 3694-2009, 5008-2009 och 2689-2009.

5.3.3 Statskontorets granskning av Försäkringskassan

Statskontoret har på regeringens uppdrag granskat Försäkringskassans organisation och verksamhet, bl.a. utifrån frågan om Försäkringskassan är en fungerande myndighet ur ett medborgarperspektiv. Uppdraget redovisades genom en slutrapport den 30 september 2009.²¹

Enligt Statskontorets rapport visar en jämförelse med år 2007 att några stora effektivitetsvinster år 2009 ännu inte kunnat göras. Rapporten anger att handläggningstiderna i flera fall förbättrats, men att det även finns exempel på tydliga försämringar. Statskontoret bedömer att flera faktorer i Försäkringskassans nya organisation främjar effektiviteten. Bland annat finns enligt rapporten ett större mått av professionalism när det gäller uppföljningen av handläggningen. Det har, enligt vad som anförs i rapporten, även vuxit fram ett nationellt perspektiv, vilket innebär att man utnyttjar resurserna mer effektivt i den meningen att man hjälper varandra när det uppstår ärendebalanser på något kontor. Statskontoret bedömer samtidigt att det finns många förbättringar kvar att göra. Här nämns bland annat att arbetet med att utveckla medarbetarnas yrkesroller i den nya organisationen behöver drivas vidare, att samspelet inom organisationen bör utvecklas och att ansvarsförhållandena måste klargöras för att vinsterna med det nya arbetsättet och den nya organisationen ska kunna optimeras.

5.4 Handläggningstiderna har blivit bättre

5.4.1 Inledning

Som framgår ovan har Statskontoret i september 2009 gjort bedömningen att Försäkringskassan efter omorganisationen har uppnått en del förbättringar i fråga om effektivitet, men att det samtidigt finns mycket kvar att göra på detta område. Av redogörelsen för Justitieombudsmannens granskning ovan framgår också att handläggningstiderna i viss utsträckning blivit kortare, men att anmälningarna fortsatt att öka under år 2009.

²¹ Statskontorets slutrapport *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar* (2009:19).

I avsnitt 5.4.2–5.4.4 nedan lämnar utredningen en kortfattad redogörelse för utvecklingen av Försäkringskassans handläggningstider under åren 2004–2009. Redogörelsen bygger i huvudsak på Försäkringskassans egna uppgifter i årsredovisningen för år 2009.

5.4.2 Generellt kortare handläggningstider

Handläggningstider för administrativt krävande förmåner, andel ärenden som handläggs inom målsatt antal dagar i procent (Försäkringskassans målnivåer för 2009 inom parentes)²²

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Andel inom 30 dagar</i>						
Sjukpenning (90)	76 ¹	71	82	92	85	88
Tillfällig föräldrapenning (90)	77	82	86	90	81 ²	69 ²
Föräldrapenning (90)				82	76	79
Bostadsbidrag (75)	77	79	78	77	51	54
Bostadstillägg till pensionärer (75)	77	78	76	76	44 ³	49 ³
<i>Andel inom 40 dagar</i>						
Underhållstöd	72	75	78	78	52	54
Bidragsskyldigs ansökan om anstånd	67	67	77	85	73	72
<i>Andel inom 60 dagar</i>						
Tandvård 65+ ⁴	14	24	40	54	38	
Statligt tandvårdsstöd, manuella ärenden						57 ⁵

(Tabellen fortsätter på nästa sida.)

²² Tabellen publicerad i Försäkringskassans årsredovisning 2009. Som mått på handläggningstider används genomgående andel ärenden som beslutas eller utbetalats inom ett målsatt antal dagar. Den exakta definitionen av datum för start och slut varierar från förmån till förmån. Med målsatt antal dagar avses målnivån i Försäkringskassans styrkort eller de "riktvärden" som finns i Försäkringskassans enhetliga arbetsprocesser (ENSA). Handläggningstiden beräknas först när beslut fattas eller när första utbetalning är gjord. Det betyder att ärenden som passerat den målsatta tiden, men där något beslut eller utbetalning ännu ej gjorts, inte räknas med i resultatet. I de fall utbetalningen används som mått avses endast den första utbetalningen. Den första utbetalningen används som slutdatum för sjukpenning, föräldrapenning, och tillfällig föräldrapenning.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Andel inom 120 dagar</i>						
Sjukersättning (75)	45	46	48	62	70	76
Aktivitetsersättning (75)	44	46	50	65	68	81
Vårdbidrag (75)	53	52	63	73	65	86
Handikappersättning (75)	48	53	57	70	57	80
Assistansersättning (75)	56	58	63	71	60	73
Bilstöd (75)	63	65	72	80	79	91
Arbetskadeföränta (75)	18	16	27	54	64	67

1) Värdet för 2004 är beräknat på perioden juni–december 2004.

2) Fr.o.m. juli 2008 krävs intyg från skola och förskola. Handläggning kan inte påbörjas förrän kunden lämnat både begäran om ersättning och intyg. Handläggningstiden beräknas emellertid från datum då begäran om ersättning inkommit till Försäkringskassan.

3) Under perioden juli 2008 till oktober 2008 fattades provisoriska fortsättningsbeslut maskinellt. Måttet beräknas emellertid från definitivt fattat beslut. Dessa provisoriskt fattade beslut hanterades därefter genom att definitiva beslut fattades fram till och med mars 2009. Kunderna blev därmed inte drabbade i den utsträckning som de svaga resultaten för 2008 och 2009 gör gällande.

4) Tandvårdstaxan (vilket Tandvård 65+ omfattas av) upphörde att gälla 2009-07-01. Samtliga inkomna förhandsprövningar avseende Tandvård 65+ beslutades under 2008.

5) Avser andel handlagda ärenden inom 14 dagar.

Av tabellen ovan framgår att resultatutvecklingen för Försäkringskassans handläggningstider har varit positiv under 2009. Jämfört med 2008 har handläggningstiderna förbättrats för tolv av de redovisade förmånerna. Endast två förmåner har sämre resultat. Handläggningstiderna för sjuk- och aktivitetsersättning, vårdbidrag, handikappersättning, assistansersättning och bilstöd har under den här redovisade sexårsperioden aldrig varit så korta som under 2009.

Handläggningstiderna för sjukpenning har förbättrats något under 2009 och tiderna har under hela året legat i nära anslutning till den interna målnivån om 30 dagar.

Handläggningstiderna för föräldrapenning var kortare 2009 än föregående år. Handläggningstiderna för tillfällig föräldrapenning för 2009 var emellertid längre än under något av de här redovisade åren. Enligt Försäkringskassan beror detta dels på att föräldrapenning har prioriterats framför tillfällig föräldrapenning eftersom föräldrapenning typiskt sett är av större betydelse för en familjs försörjning, dels på att tillfällig föräldrapenning sedan halvårsskiftet 2008 förutsätter intyg från skola eller förskola.²³

²³ Försäkringskassans årsredovisning 2009 s. 31 f.

Bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer och underhållsstöd har långa handläggningstider. Resultaten är bland de sämre under den redovisade sexårsperioden. Enligt Försäkringskassan har resultatförbättringar dock skett under hösten 2009.²⁴

De goda resultaten för sjuk- och aktivitetsersättning samt stöd till personer med funktionshinder förklaras enligt Försäkringskassan med de insatser som genomfördes under slutet av 2008 i syfte att avsluta äldre ärenden. Enligt Försäkringskassan har dessutom fler eller lika många ärenden avslutats jämfört med vad som kommit in, vilket har resulterat i stabila och korta handläggningstider. Även för arbetsskadelivränta har prioriteringen enligt Försäkringskassan varit att avsluta äldre ärenden, vilket lett till att antalet pågående ärenden har halverats och att handläggningstiderna har förbättrats mot slutet av år 2009.²⁵

5.4.3 Ärenden med mycket långa handläggningstider

Andel ärenden i procent som tagit mycket lång tid att handlägga²⁶

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Andel längre än 50 dagar</i>						
Sjukpenning			8	3	5	4
Tillfällig föräldrapenning		6	6	4	7	14 ¹
Föräldrapenning				4	6	3
Bostadsbidrag	9	8	9	8	22	34
Bostadstillägg till pensionärer	10	9	11	9	34 ²	28 ²
Underhållsstöd	18	16	14	14	34	33
<i>Andel längre än 180 dagar</i>						
Sjukersättning	32	29	26	18	12	10
Aktivitetsersättning	32	29	24	15	13	8
Vårdbidrag	22	24	17	9	15	5
Handikappersättning	29	26	22	12	23	9
Assistansersättning	21	20	18	12	22	14

1) Se not om tillfällig föräldrapenning under föregående tabell.

2) Se not om bostadstillägg under föregående tabell.

²⁴ Försäkringskassans årsredovisning 2009 s. 31 f.

²⁵ Försäkringskassans årsredovisning 2009 s. 31 f.

²⁶ Tabellen publicerad i Försäkringskassans årsredovisning 2009. Spridning i handläggningstid redovisas här med hjälp av mått på andel kunder som fått vänta mycket länge på sitt beslut eller utbetalning. Som måttstock används i detta fall ett antal dagar som ligger långt över de mål som finns i styrdokumentet.

Ett annat sätt att redovisa spridningen i fråga om handläggningstider är att ange i vilken utsträckning vissa förmåner resulterat i mycket långa handläggningstider. I tabellen ovan redovisas andelen ärenden där den försäkrade fått sin utbetalning eller sitt beslut långt senare än den tid som utgörs av Försäkringskassans interna mål. Med ”mycket lång handläggningstid” menas här (jämför tabellen) mer än 50 dagar vad gäller sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning, bostadsbidrag, bostadstillägg till pensionärer och underhållsstöd samt mer än 180 dagar vad gäller sjukersättning, aktivitetsersättning, vårdbidrag, handikappersättning och assistansersättning.

Sjukpenning och föräldrapenning uppvisar förhållandevis låga andelar ärenden med mycket lång handläggningstid. Tillfällig föräldrapenning däremot har en högre andel ärenden som tagit lång tid att handlägga och andelen har ökat under 2009 jämfört med 2008. Enligt Försäkringskassan kan resultatet för tillfällig föräldrapenning till viss del förklaras med att beslut om avslag fattas i ärenden som startats av att intyg inkommit, men där begäran om ersättning inte inkommit inom 180 dagar.²⁷ I dessa fall belastas således det statistiska resultatet utan att en sen utbetalning gjorts till den försäkrade.

Resultaten för bostadsbidrag, bostadstillägg och underhållsstöd visar att nästan vart tredje ärende har mycket långa handläggningstider. För bostadstillägg till pensionärer kan detta enligt Försäkringskassan till viss del förklaras med att det där finns möjlighet att först fatta ett provisoriskt beslut vilket får till följd att slutligt beslut fattas långt senare, men att handläggningstiden beräknas utifrån det slutliga beslutet. I övrigt förklarar Försäkringskassan den höga andelen ärenden med mycket lång handläggningstid med de stora problem som uppstod i samband med omorganisationen under 2008. Försäkringskassan betonar också att andra faktorer, som att en försäkrad dröjer med att skicka in nödvändig information eller att ett bristfälligt läkarintyg måste kompletteras, kan bidra till att handläggningen fördröjs.²⁸

²⁷ Försäkringskassans årsredovisning 2009 s. 32.

²⁸ Försäkringskassans årsredovisning 2009 s. 32.

5.4.4 Inga systematiska skillnader mellan kvinnor och män

Andel ärenden i procent som avgörs inom viss tid, uppdelat på kvinnor och män²⁹

	2007		2008		2009	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
<i>Andel inom 30 dagar</i>						
Sjukpenning	92	91	85	83	89	86
Tillfällig föräldrapenning	90	90	80	81	70	69
Föräldrapenning	84	81	78	73	81	78
Bostadsbidrag					55	51
Bostadstillägg till pensionärer					50	46
<i>Andel inom 40 dagar</i>						
Underhållstöd					61	63
<i>Andel inom 120 dagar</i>						
Sjukersättning	62	60	71	67	77	74
Aktivitetsersättning	64	66	68	68	81	81
Vårdbidrag	73	72	65	69	86	86
Handikappersättning	70	71	57	58	80	80
Assistansersättning	73	69	61	58	74	72
Bilstöd			79	79	91	91
Arbetskadolivränta	53	56	63	65	67	68

Det är genomgående mycket små skillnader i handläggningstider mellan ärenden där de försäkrade är kvinnor jämfört med ärenden där de försäkrade är män. Att det finns vissa skillnader kan enligt Försäkringskassan bero på att andelen komplicerade ärenden varierar något mellan könen.³⁰ Totalt sett finns ingen påtaglig systematik i hur skillnaderna slår.

Handläggningstiden för sjukpenning och sjukersättning är i genomsnitt något kortare för kvinnor än för män. En annan förman som konsekvent över tid har kortare genomsnittliga handläggningstider för kvinnor, om än marginellt, är assistansersättning. Orsakerna till de här redovisade skillnaderna är dock enligt Försäkringskassan okända.³¹

²⁹ Tabellen publicerad i Försäkringskassans årsredovisning 2009.

³⁰ Försäkringskassans årsredovisning 2009 s. 33.

³¹ Försäkringskassans årsredovisning 2009 s. 33.

5.5 Internationell utblick

Ett system med ekonomisk kompensation liknande det som utredningen har att överväga är, såvitt utredningen erfarit, sällsynt i internationella sammanhang. Flera länder, exempelvis Storbritannien och Polen, har däremot regler som motsvarar vad som i Sverige hanteras inom den s.k. frivilliga skaderegleringen (en närmare redogörelse för den frivilliga skaderegleringen i Sverige lämnas i kapitel 6 nedan). I både Finland och Norge finns emellertid bestämmelser om ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid som i många avseenden liknar dem som utredningen enligt direktiven ska överväga. Nedan lämnas en kortfattad beskrivning av dessa regler.

5.5.1 Finland

I Finland finns sedan 1980-talet beträffande några förmåner i trygghetssystemet en ordning med vad som kallas *dröjsmålsförhöjning*. Sådan dröjsmålsförhöjning betalas normalt ut tillsammans med förmånen om förmånen inte har betalats ut viss tid efter den månad då ansökan om ersättning gjordes.

Regler om dröjsmålsförhöjning finns bl.a. i *folkpensionslag* (11.5.2007/568), *lag om frontmannapension* (28.1.1977/119), *lag om pension för arbetstagare* (19.5.2006/395), *lag om handikappförmåner* (11.5.2007/570) och *lag om bostadsbidrag för pensionstagare* (11.5.2007/571).

Bestämmelserna om dröjsmålsförhöjning i de här angivna lagarna är inbördes mycket lika. Utredningen väljer därför att närmare redogöra för bestämmelsernas utformning i endast en av lagarna, nämligen *folkpensionslagen*. Om en förmån enligt *folkpensionslagen* fördröjs, betalas den fördröjda förmånen ut med en särskild förhöjd ersättning för dröjsmålstiden. Räntefoten per år för förhöjningen är referensräntan för den halvårsperiod före betalningsdagen som avses i 12 § i den finska räntelagen (633/1982) förhöjd med sju procentenheter. Referensräntan som avses är den ränta som Europeiska centralbanken tillämpat vid den sista huvudsakliga refinansieringstransaktionen före den första kalenderdagen i varje halvårsperiod avrundad uppåt till närmast följande halva procentenhet.

Skyldigheten att betala förmånen förhöjd gäller dock inte den del av förmånen som betalas till vissa myndigheter eller till en arbetslöshetskassa.

En beräknad förmånsförhöjning för dröjsmålstiden eller en del av den betalas inte om beloppet understiger 1,47 euro.

Beträffande dröjsmålstiden gäller enligt *folkpensionslagen* följande. Den förhöjning som betalas för dröjsmålstiden beräknas på varje dag av dröjsmålstiden. Dröjsmålstiden anses börja då tre kalendermånader har förflutit från utgången av den månad under vilken sökanden till den handläggande myndigheten lämnat in sin ansökan eller ett annat motsvarande anspråk samt lämnat en sådan utredning om förmånens grund och belopp som skäligen kan krävas av honom eller henne. Härvid beaktas även myndighetens egna möjligheter att inhämta utredning.

Har ett beslut överklagats, kan besvärsinstansen besluta att förhöjningen ska beräknas från en senare tidpunkt, om det i den enskildes förhållanden har inträffat en väsentlig förändring under den tid som ärendet handlagts i besvärsinstansen.

Om en förmån inte har kunnat betalas ut i tid av skäl som beror på den enskilde, finns ingen rätt till förhöjd förmån för längre tid än från den dag då hindret upphörde. Om utbetalningen av en förmån fördröjs till följd av en bestämmelse i lag eller på grund av avbrott i den allmänna samfärdseln eller i den allmänna betalningsförmedlingen eller av något annat motsvarande oöverstigligt hinder, är den handläggande myndigheten inte heller skyldig att betala ut någon förhöjning för det dröjsmål som orsakats av ett sådant hinder.

Enligt vad utredningen erfarit är syftet med dröjsmålsförhöjning dels att kompensera den som fått vänta alltför länge på sin ersättning från den handläggande myndigheten, dels att fungera som ett incitament för att påskynda handläggningen hos myndigheten. Beslutet om dröjsmålsförhöjning fattas av den ansvarige handläggaren, men med s.k. maskinellt stöd, dvs. med stöd av ett tekniskt system som räknar ut storleken på förhöjningen. Det är även den enskilde handläggaren som avgör om den enskilde har lämnat in tillräckligt underlag för att beslut ska kunna fattas och om dröjsmålet beror på den enskilde. Beslutet om dröjsmålsförhöjning kan överklagas utifrån de regler som gäller för överprövning av huvudsaken i övrigt.

5.5.2 Norge

Även i Norge finns en ordning med ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid. Bestämmelser om detta finns i den norska *lov om Statens Pensjonskasse*. Enligt dessa bestämmelser ska ränta beräknas på pensionsbeloppet när det gått två månader efter det att ansökan om ersättning ingetts till den handläggande myndigheten. Röntan börjar dock tidigast löpa två månader efter det att rätten till pension har uppkommit. För tid som passerat till följd av att den enskilde inte har lämnat nödvändiga uppgifter för att pensionen ska kunna beräknas utgår emellertid inte någon ränta.

Det finns däremot inte någon generell regel om kompensation på grund av lång handläggningstid inom det norska trygghetssystemet. I *folketrygdeloven* finns dock några bestämmelser om ränta. Dessa bestämmelser gäller emellertid endast vissa särskilt angivna fall av retroaktiv utbetalning och behandlas därför inte ytterligare här.

6 För- och nackdelar med ekonomisk kompensation

6.1 Inledning

För en stor del av landets befolkning är socialförsäkringsersättning, t.ex. barnbidrag, föräldrapenning, pensioner eller sjukpenning, av avgörande betydelse för försörjningen. Det är uppenbart att den som är beroende av utbetalningar från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten för sin försörjning också kan drabbas hårt om utbetalningarna inte kommer vid de tidpunkter som den berättigade räknat med.

Det finns mot denna bakgrund goda skäl att säkerställa att utbetalningar kommer de berättigade till handa inom rimlig tid. Det är dock inte utredningens primära uppdrag att överväga sådana åtgärder. Utredningens uppdrag tar i stället sikte på fall där utbetalning inte skett inom en acceptabel tidsram. Frågan som utredningen ska besvara är om det finns skäl att införa regler som innebär att den förmånsberättigade får ekonomisk gottgörelse när Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten *inte* betalat ut ersättningen i rimlig tid. Enligt direktiven ska utredningen analysera och utveckla de principiella och praktiska skäl som kan tala för och emot en sådan skyldighet.¹

I direktiven anges att en eventuell skyldighet att betala ekonomisk kompensation inte får inverka på det skadeståndsansvar som staten har enligt skadeståndslagen och som skulle kunna bli tillämpligt vid en långsam handläggning. I samband därmed klargörs att utredningen därför inte bör utforma ett eventuellt regelsystem avseende kompensation utifrån skadeståndsrättsliga prin-

¹ Riksdagens socialförsäkringsutskott har ett flertal gånger behandlat frågan om en eventuell dröjsmålsränta vid försenade utbetalningar från Försäkringskassan (jfr 2001/02:SfU1, 2002/03:SfU1, 2003/04:SfU1, 2006/07:SfU6 och 2008/09:SfU1).

ciper utan att ett sådant snarare bör bygga på en beräkningsgrund liknande ränta.

I detta kapitel behandlas de främsta argumenten för och emot att införa en reglering avseende ekonomisk kompensation vid långa handläggningstider. I anslutning till varje argument redovisar utredningen sin bedömning av argumentets tyngd. Kapitlet avslutas med en sammanfattande bedömning av frågan om det bör införas en möjlighet till ekonomisk kompensation när beslut om ersättning från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten dröjer.

6.2 Skäl för ett system med ekonomisk kompensation

6.2.1 Kompensation behövs som ett skydd för rätten till en förmån

Inledning

I dag finns det inte några uttryckliga regler som anger när i tiden den som har rätt till en förmån från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten också bör få en utbetalning av den. Ett argument för att införa en rätt till kompensation för den som fått vänta orimligt länge på förmånen skulle kunna vara att en sådan ordning skulle stärka rätten till förmånen. Utan en sådan kompensation finns det en risk att rätten till förmånen urholkas.

Rätt till en förmån?

De förmåner som administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är konstruerade på olika sätt. För vissa förmåner gäller enkla och relativt lätt konstaterbara förutsättningar. Exempelvis har en förälder som vårdar barn under tid som föräldern inte förvärvsarbetar "rätt till föräldrapenning". Ytterligare exempel på förmåner där det normalt sett är lätt att konstatera om rätt till förmånen föreligger är barnbidrag och inkomstgrundad ålderspension.

Beträffande andra förmåner kan det i vissa fall vara svårare att vara säker på om det finns en rätt till förmånen. I fråga om exempelvis sjukpenning är arbetsförmågan av avgörande betydelse. Det finns också en rad förmåner som regelmässigt kräver en

grundlig utredning innan beslut om att betala ut förmånen kan fattas. Som exempel kan nämnas assistansersättning och vårdbidrag, där behovet av assistans eller vård kräver en relativt omfattande utredning i varje enskilt fall.

Oavsett i vilken grad det i praktiken förekommer mer eller mindre grundliga utredningar hos den handläggande myndigheten för att ta ställning till om en förmån ska betalas ut eller inte kan det diskuteras om det verkligen krävs ett beslut av myndigheten för att rätten till förmånen i och för sig ska föreligga. Om den försäkrade avhåller sig från arbete för att vårda barn har han eller hon, som angetts ovan, ”rätt till föräldrapenning”. Motsvarande formuleringar om ”rätt” till en förmån används genomgående i regleringen av förmånerna i socialförsäkringsbalken. Bestämmelserna rörande de förmåner som nu är aktuella måste alltså uppfattas så att när förutsättningarna för en förmån är uppfyllda så finns det en rätt till förmånen. Att det sedan krävs ett beslut av myndigheten för att ersättningen ska kunna betalas ut med ett visst belopp bör inte ses som att beslutet i sig är en förutsättning för rätten till förmånen.

När ska utbetalning ske?

Det finns flera olika bestämmelser om när en beviljad ersättning ska betalas ut. Sådana bestämmelser finns företrädesvis i olika förordningar för respektive förmånsslag. Exempelvis följer av förordningen (1982:366) om utbetalning av dag ersättning från Försäkringskassan att de flesta dag ersättningar ska betalas ut högst en gång var fjortonde dag. Vanligen sker utbetalning dock en gång i månaden eller vid ersättningsperiodens slut.² Ett annat exempel är förordningen (2002:782) om ansökan om utbetalning av pension m.fl. förmåner där det anges att den som är född någon av dagarna den 1–15 i månaden ska kunna lyfta pensionen eller förmånen den 18 i utbetalningsmånaden samt att den som är född någon av dagarna den 16–31 i månaden ska kunna lyfta pensionen eller förmånen den 19 i utbetalningsmånaden.

Bestämmelserna om utbetalning av en förmån förutsätter emellertid ett beslut att bevilja den enskilde den aktuella ersättningen. När det gäller själva beslutet om rätt till ersättning finns däremot inga särskilda regler om när detta ska fattas.

² Se vidare Försäkringskassans Vägledning 2005:1.

Bestämmelserna i Europakonventionen får indirekt en viss betydelse här. Socialförsäkringsförmåner anses utgöra civila rättigheter i Europakonventionen mening vilket betyder att en tvist om en sådan rättighet måste kunna komma under prövning i domstol inom skälig tid. Eftersom det i svensk rätt är en förutsättning för domstolsprövning att det finns ett fattat beslut kan en utdragen handläggning där beslut inte fattats komma att innebära att den enskilde inte kan få frågan om rätten till förmånen prövad i den tid som konventionen garanterar. För att en sådan situation inte ska inträffa måste alltså den handläggande myndigheten fatta beslut inom sådan tid att domstolen hinner pröva ärendet inom skälig tid.

Viss ytterligare ledning kan hämtas ur förvaltningslagen som innehåller grundläggande bestämmelser om hur förvaltningsmyndigheter ska handlägga sina ärenden (jfr kapitel 5 ovan). I 7 § FL slås fast att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersetts. Med säkerhet avses här intresset av riktiga avgöranden. Exakt hur lång tid det får gå från det att ett ärende anhängiggörs till dess att myndigheten beslutar i frågan kan inte besvaras generellt utan beror bl.a. på ärendets beskaffenhet. Det får dock inte röra sig om ett *obehörigt dröjsmål*, utan utgångspunkten ska vara att ärendet ska handläggas så snabbt som möjligt.³ Kravet på snabb handläggning innebär vidare inte enbart att ett beslut i frågan ska fattas så snart som möjligt efter det att fullgott beslutsunderlag finns hos myndigheten. Det innebär också en skyldighet för myndigheten att driva handläggningen av ärendet framåt så att tillräckligt beslutsunderlag över huvud taget inkommer.

Kompensation inom andra rättsområden

Den ovan nämnda bestämmelsen i förvaltningslagen om snabb handläggning är i princip osanktionerad, även om brister i myndighetens handläggning kan komma att kritiserars av Justitieombudsmannen. Här finns en skillnad jämfört med hur reglerna ser ut inom *civilrätten*. Inom civilrätten gäller att en fordran förfaller till betalning vid anfordran om inget annat avtalats. Vad som händer med det aktuella rättsförhållandet om betalning ändå inte erläggs beror på vad saken gäller. Men om betalning inte erläggs kan det

³ Bohlin, A. & Warnling-Nerep, W. s. 77.

under vissa förutsättningar uppkomma en skyldighet att betala ränta.

Rätt till ränta på civilrättens område uppkommer i huvudsak som en följd av avtal eller lagreglering. Räntor som utgår som en följd av avtal kan utformas på många olika sätt. Som exempel kan nämnas att det i ett köpekontrakt kan anges vad som ska betalas och när det ska ske. I sådana fall kan parterna träffa ett avtal om vilken ränta som ska betalas om huvudförpliktelsen inte fullgörs i tid.

Om något avtal om ränta inte träffats gäller räntelagen. I 1 § räntelagen anges att lagen är tillämplig på penningfordran inom förmögenhetsrättens område.⁴ Lagen kan emellertid tillämpas analogt även i gränsområden till förmögenhetsrätten, om inte särskilda skäl föranleder annat.⁵

Ränta utgår enligt räntelagen (eller motsvarande analog tillämpning) som dröjsmålsränta eller avkastningsränta.⁶ Dröjsmålsränta beräknas enligt 6 § räntelagen utifrån en räntefot som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan med ett tillägg av åtta procentenheter. Huvudregeln beträffande dröjsmålsränta är att sådan ränta ska betalas om en avtalad förfallodag har försuttits. Om det inte finns någon avtalad förfallodag följer av allmänna principer att en skuld ska betalas vid anfordran. I sådana fall ska dröjsmålsränta betalas på förfallen fordran från den dag som infaller 30 dagar efter det att krav på betalning framförts med angivande av att underlåtenhet att betala medför skyldighet att utge ränta. När det gäller skadestånd finns en särskild regel som innebär att ränta ska betalas på förfallet belopp från den dag som infaller 30 dagar efter det att krav på ersättning framställts och det lagts fram sådan utredning som med hänsyn till omständigheterna skäligen kan begäras av den skadelidande.

Dröjsmålsräntan ska enligt förarbetena till räntelagen fylla en funktion som påtryckningsmedel för att förmå gäldenären att betala.⁷ Den syftar också till att ersätta borgenärens förlust, vilket även omfattar att borgenären på ett allmänt plan ska kompenseras

⁴ Jfr även 6 § lagen (1936:81) om skuldebrev som hänvisar till bestämmelserna i räntelagen.

⁵ I förarbetena (SOU 1974:28 och prop. 1975:102) nämns exempelvis familjerättens område, där skuldebrev kan utfärdas för att ge uttryck åt en familjerättslig underhållsskyldighet.

⁶ Ytterligare redogörelse för olika räntor lämnas i kapitel 7 nedan.

⁷ SOU 1974:28 och prop. 1975:102. Se vidare beträffande motiven bakom nivån på dröjsmålsräntan i kapitel 7 nedan.

för de olägenheter som dröjsmålet kan ha inneburit för honom eller henne.⁸

Enligt huvudregeln i räntelagen ska ingen ränta utgå på fordran för tid innan fordran är förfallen till betalning. Lagen innefattar emellertid ett särskilt undantag från denna huvudregel för de fall där betalning återgår på grund av att ett avtal hävts till följd av ett kontraktsbrott eller liknande. I sådant fall utgår avkastningsränta i stället för dröjsmålsränta. Syftet med avkastningsräntan är enligt vad som anges i förarbetena främst att kompensera eventuell förlorad avkastning på de medel som borgenären inte haft tillgång till under den aktuella perioden.⁹ Räntan är enligt 5 § räntelagen konstruerad utifrån en räntesats som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan med ett tillägg av två procentenheter. Räntenivån understiger således dröjsmålsräntans och ska enligt förarbetena, motsvara vad som genomsnittligt utgör skäligen avkastning vid en långsiktig placering av pengarna.

Utredningen kan här konstatera att de nu beskrivna räntereglerna på civilrättens område ger den berättigade ett bättre skydd för en fordran jämfört med vad som gäller för den som har ett anspråk på en förmån hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Men det är inte bara inom civilrätten som det finns bestämmelser om ränta vid försenade betalningar. Även inom offentlig rätt finns konstruktioner med ränta i sådana situationer. Ett exempel är ränta utifrån saldot på *skattekontot*. Sådan ränta regleras i 19 kap. skattebetalningslagen (1997:483). Ränta beräknas dag för dag på aktuellt saldo på skattekontot. Ett överskott medför intäktsränta och ett underskott kostnadsränta. Intäkts- och kostnadsränta krediteras respektive debiteras skattekontot en gång i månaden. Räntornas storlek är knutna till den s.k. basräntan som fastställs av Skatteverket.

Ett överskott på skattekontot uppkommer när inbetalningar, avdragen skatt enligt kontrolluppgifter, överskjutande moms, intäktsränta och andra krediteringar överstiger debiterade skatter och avgifter. På överskottet beräknas alltså intäktsränta. Räntan uppgår till 45 procent av basräntan och är skattefri.

Vid överskott som beror på att inbetalning gjorts före en förfallodag eller med för stort belopp, räknas intäktsräntan från och med dagen efter den dag då inbetalningen bokförts på Skatte-

⁸ SOU 1974:28 och prop. 1975:102.

⁹ Jfr SOU 1974:28 och prop. 1975:102.

verkets konto till den dag överskottet används för att betala en förfallen skatt eller återbetalas.

För överskott som uppkommer genom att en skatt sätts ned enligt ett omprövningsbeslut av Skatteverket eller genom en dom, beräknas räntan på det nya saldot i skattekontot. Intäktsräntan räknas då från och med dagen efter den ursprungliga förfallodagen för den skatt som ändrats genom beslutet eller domen.

Intäktsränta kan också utgå efter avstämningen mellan preliminär och slutlig skatt. Om den preliminära skatten överstiger den slutliga skatten som ska betalas enligt sluteskattebeskedet, beräknas intäktsränta på överskottet på skattekontot från och med den 13 februari taxeringsåret till dagen för återbetalning av överskottet.

Även på skatteområdet finns alltså vissa möjligheter till kompensation för den som får vänta på sina pengar. Dessa räntor bygger dock på i författning angivna avstämningstidpunkter och det är förutsatt att den som exempelvis betalat in för mycket skatt inte kan få tillbaka pengarna förrän efter en viss tidpunkt. Den situationen låter sig inte enkelt jämföras med den som fått vänta länge på en förmånsutbetalning.

En principiell rätt till kompensation

Utredningen har konstaterat ovan att det går att tala om en rätt till en förmån när förutsättningarna för förmånen är uppfyllda. Detta gäller i princip även om den handläggande myndigheten ännu inte fattat något beslut i ärendet. Frågan är då om det på principiella grunder också bör finnas en rätt till ekonomisk kompensation när beslut om ersättning från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten dröjer.

De motiv som bär upp bestämmelserna i räntelagen skulle till viss del kunna återopas också för att införa en ordning med ekonomisk kompensation för den som fått vänta länge på en ersättning från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Förhållandena är emellertid inte helt jämförbara. Av det som sagts ovan följer att dröjsmålsränta i civilrättsliga sammanhang kan utgå som följd av ett avtal mellan parterna, när en skuld är förfallen till betalning eller när skäligen utredning om en skada lagts fram. Gemensamt för dessa situationer är att ränta betalas när den betalningsskyldige försummat att iaktta en avtalad förfallodag eller försummat att betala ett krav inom 30 dagar. Någon sådan tydligt fixerad förfallo-

dag finns som bekant inte beträffande förmånerna, även om man enligt resonemanget ovan kan hävda att en rätt till förmånen i sig föreligger.

Inte heller när det gäller regler om ränta inom skatterätten råder jämförbara förhållanden. Det kan konstateras att dessa regler utgår ifrån särskilda fixerade tidpunkter för avstämning och ränteberäkning. Som angetts ovan finns inte motsvarande fasta tidpunkter för de förmåner som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Men även om situationerna inom civilrätten eller skatterätten inte fullt ut går att jämföra med situationen inom socialförsäkrings-systemet, kan frånvaron av kompensation vid dröjsmål naturligtvis uppfattas som otillfredsställande för den enskilde. Trots att det enligt resonemanget ovan kan anses finnas en principiell rätt till en förmån när förutsättningarna för den är uppfyllda, går det inte att få tillgång till pengarna förrän utbetalning skett.

Till det som sagts nu ska läggas att den som anser sig ha rätt till en förmån har begränsade möjligheter att hävda sin rätt. Ett klagomål hos Justitieombudsmannen ger inte rätt till ett beslut även om Justitieombudsmannen skulle komma att kritisera myndigheten i fråga. Utan ett beslut går det inte heller att hävda rätten till förmånen i domstol. Förutom att mer allmänt begära hos myndigheten att frågan prövas återstår endast att begära ett interimistiskt beslut av myndigheten. Enligt 112 kap. 2 § SFB får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten nämligen meddela interimistiska beslut, om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, det är sannolikt att sådan rätt föreligger samt 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. Den handläggande myndighetens möjlighet att använda sig av interimistiska beslut för att förhindra att det uppstår dröjsmål i utbetalningen har även framhållits av Justitieombudsmannen.¹⁰ Denna möjlighet finns emellertid inte i alla ärenden. Enligt 112 kap. 4 § SFB får sådant beslut inte fattas i fråga om adoptionsbidrag, bilstöd, allmän ålderspension, särskilt pensionstillägg eller efterlevandepension och efterlevandestöd.

¹⁰ Jfr bl.a. JO:s beslut den 29 december 2009 i dnr 2270-2009. En rätt till provisoriska beslut finns under vissa förutsättningar även enligt rådets förordning (EG) nr 883/2004.

Ytterligare ett skäl för en rätt till ekonomisk kompensation har att göra med innebörden av begreppet socialförsäkring. Inom socialförsäkringen finns förmåner som är i det närmaste renodlade försäkringar, men också förmåner som ligger nära socialt bistånd. Det kan i detta sammanhang vara av intresse att titta närmare på vad som utmärker de förmåner som kan sägas vara försäkringar. En viktig dimension i frågan om rätten till ekonomisk kompensation vid försenad utbetalning är nämligen individens syn på sina försäkringar. Vad är det som försäkringarna ska ge den försäkrade och hur måste de vara beskaffade för att verkligen leverera detta? För att säkerställa försäkringstjänstens värde måste trygghets-systemen respektera försäkringens grundläggande natur.

Socialförsäkringsutredningen (S 2004:08) har i skriften *Samtal om socialförsäkring Nr 1 – Vad är försäkring?* betonat att den tjänst en försäkring främst erbjuder är vetskapen om att vara försäkrad. Den försäkrade slipper med andra ord oroa sig för olika risker, eller i vart fall de ekonomiska konsekvenserna av dessa. För att denna känsla ska vara reell ställs emellertid stora krav på försäkringens utformning. Det är väsentligt att förutsättningarna för ersättning är tydliga och pålitliga, men också att hanteringen och konstruktionen av försäkringarna stämmer överens med vad den försäkrade kan förvänta sig av sin försäkring.

Det är uppenbart att tilltron till en försäkring i allra högsta grad är beroende av att ersättning betalas ut när förutsättningarna för detta är uppfyllda, dvs. när den försäkrade råkat ut för någon av de risker som försäkringen är avsedd att skydda mot. Om den försäkrade inte kan lita på att få ersättning i rätt tid försvinner känslan av att vara försäkrad. Därmed går också den mest uppenbara vinsten med försäkringen förlorad.

Mot denna bakgrund ter det sig naturligt att den försäkrade reser anspråk på någon form av ekonomisk kompensation mot försäkringsgivaren för att försäkringen inte motsvarar sitt syfte.

Den förmån inom socialförsäkringssystemet som kanske tydligast motsvarar en civilrättslig försäkringslösning är premiepensionen. Premiepensionssystemet är konstruerat som en avgiftsfinansierad försäkring där inbetalade avgifter, som direkt härrör från den försäkrades arbete, skapar ett individuellt tillgodohavande för varje pensionsberättigad. Den enskilde har möjlighet att själv bestämma hur de sparade medlen och deras avkastning ska placeras, och kan också förfoga över en del av tillgodohavandet för ett

frivilligt efterlevandeskydd. Systemet påminner således på åtskilliga punkter om vad som gäller om civil fondförsäkring.

I förarbetena till premiepensionssystemet konstateras att premiepensionens uppbyggnad talar för att rätten till premiepension i förhållandet mellan staten och den enskilde måste likställas med en vanlig civilrättslig fordran och åtnjuta samma skydd enligt grundlagen.¹¹

Som angetts ovan innehåller socialförsäkringen även olika ersättnings- och bidragssystem som i det närmaste kan jämföras med socialt bistånd. Dessa förmåner är i teknisk mening inte försäkringar utan i stället av socialpolitisk art. Sådana förmåner motsvaras inte heller av någon direkt motprestation av den enskilde. Det gäller t.ex. allmänt barnbidrag, bilstöd till personer med funktionshinder, bostadsbidrag och underhållsstöd. Samma sak gäller garantipension, som varken är intjänad eller inkomstrelaterad. En fordran på en sådan förmån torde knappast kunna betraktas som egendom i grundlagsregelns mening, åtminstone inte innan det finns ett beslut att bevilja ersättningen.¹²

Men även om det finns skäl att utifrån egendomsskydd och försäkringsmässighet göra en uppdelning av förmånerna i renodlade försäkringar och övriga ersättningar, anser utredningen att en sådan uppdelning saknar praktisk betydelse i frågan om det bör införas en rätt till kompensation vid försenad utbetalning. I de fall där den enskilde genom avgifter själv finansierat förmånen kan det visserligen vara särskilt motiverat att ställa krav på att förmånen ska betalas ut så fort de författningensliga förutsättningarna är uppfyllda. Men också i fråga om förmåner som enbart finansieras genom skatter kan det från den enskilde skattebetalarens perspektiv framstå som svårförståeligt att utbetalningen av en förmån, när förutsättningarna för det är uppfyllda, fördröjs utan att myndigheten tvingas kompensera för förseningen. Brister i detta avseende kan till och med antas påverka viljan att betala skatter. Därtill kommer att ett flertal förmåner finansieras genom både skatter och avgifter och således varken är renodlade försäkringar eller renodlade bidrag. Att det för många människor sannolikt inte är helt klart hur det förhåller sig med finansieringen talar snarast för att det inte finns anledning att göra skillnad mellan försäkringsbaserade förmåner och rena bidrag.

¹¹ Prop. 1997/98:151 s. 400 f.; SOU 1997:131 s. 51 f. och s. 207 f.

¹² Jfr SOU 1997:131 s. 207 f. samt Bengtsson, B. s. 131.

Det förda resonemanget förutsätter dock att en eventuell försening inte är att hänföra till den enskilde själv. Vid sidan av myndighetens ansvar att driva utredningen framåt finns nämligen en skyldighet för den enskilde att medverka i utredningen. En generell bestämmelse om den försäkrades skyldighet att lämna vissa uppgifter finns i 110 kap. 13 § andra stycket SFB. Enligt denna bestämmelse ska den enskilde lämna de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av socialförsäkringsbalken (se mer om detta i kapitel 5 ovan).

Utredningens slutsats av den nu gjorda genomgången blir att den enskildes rätt att få en förmån utbetald inom rimlig tid framstår som tämligen oskyddad jämfört med andra anspråk. Rätten till en förmån skulle kunna stärkas genom att det införs en möjlighet till kompensation för den som fått vänta oskäligt länge på att få ersättningen utbetald.

6.2.2 Möjligheten att få kompensation genom skadestånd är inte tillräcklig

Inledning

Ett argument som i och för sig skulle kunna anföras som skäl för att det behövs en särskild form av ekonomisk kompensation för dem som fått vänta oskäligt länge på en utbetalning är att de möjligheter som finns att få skadestånd av staten är alltför begränsade. För att det ska gå att ta ställning till detta argument måste man överväga två frågor. Den ena tar sikte på om möjligheten att få skadestånd av staten rent teoretiskt täcker de situationer där det kan göras gällande att ersättning bör kunna utgå. Den andra frågan rör den enskildes förutsättningar att inom ramen för gällande ordning driva sitt anspråk på ersättning. Även om det i och för sig skulle finnas en rätt till skadestånd är det inte säkert att den enskilde vill driva ett skadeståndsanspråk.

I det följande går utredningen igenom förutsättningarna för att få skadestånd. Utredningen börjar med de krav som ställs i skadeståndslagen. I det sammanhanget bedömer utredningen om de konsekvenser som kan drabba enskilda vid långa handläggningstider kan tänkas utgöra ersättningsgilla skador. Utredningen redovisar också i vilken utsträckning sena handläggningstider kan sägas

utgöra ett sådant vållande som krävs för att skadestånd ska kunna aktualiseras. Därefter behandlar utredningen möjligheterna att kräva skadestånd direkt på grund av en kränkning av den enskildes rätt enligt Europakonventionen. Efter den genomgången redogörs för den frivilliga skadereglering som sker hos Försäkringskassan och Justitiekanslern. Slutligen redovisar utredningen ett antal faktorer som i praktiken kan verka hindrande för enskilda som önskar driva en tvist om skadestånd mot staten.

Allmänt om skadestånd enligt skadeståndslagen

Grundläggande bestämmelser om skadestånd finns i skadeståndslagen (1972:207). I skadeståndslagen görs åtskillnad mellan olika typer av skador, nämligen personskador, sakskador och rena förmögenhetsskador. I lagen finns också bestämmelser om ersättning för kränkning när kränkningen skett genom brott.

Statens ansvar regleras i 3 kap. 2 §. Av den bestämmelsen följer att staten ska ersätta skador som vållats genom fel eller försumelse vid myndighetsutövning för vars fullgörande staten svarar. Paragrafen tar inte enbart sikte på skador som vållas genom själva det beslut eller den åtgärd där myndigheten ingripit i den enskildes förhållanden. Lagtexten talar om fel eller försumelse *vid* myndighetsutövning, och i detta ligger att det skadevållande handlandet bara behöver ha ett visst samband med myndighetsutövningen. Bestämmelsen är därmed tillämplig även vid underlåtenhet i samband med myndighetsutövningen, såsom vid dröjsmål med att meddela beslut i vederbörlig ordning eller försumelse att ge enskilda personer lagstadgad hjälp i deras kontakter med myndigheten.¹³

För att skadestånd ska kunna komma i fråga krävs alltså att någon i rättslig mening har lidit en *skada*. Beroende på vad skadan avser, talas i dessa sammanhang om personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och ideell skada. Med personskada menas någon form av kroppsligt eller psykiskt defekttillstånd, vare sig det har framkallats genom fysiska medel eller på annat sätt. Sakskada brukar betecknas som en genom fysiska medel direkt tillfogad skada på ett fysiskt föremål. Med sakskada jämföras även förlust av föremålet. Begreppet ren förmögenhetsskada definieras i 1 kap. 2 § skadeståndslagen som sådan ekonomisk skada som uppkommer

¹³ Jfr Prop. 1989/90:42.

utan samband med att någon lider person- eller sakskada. Ideella skador, slutligen, är en sammanfattande benämning på skador av sådant slag att de inte går att värdera ekonomiskt, t.ex. sveda och värk eller kränkning.¹⁴

Ren förmögenhetsskada

I detta sammanhang är det praktiskt sett mest intressant att överväga i vilken utsträckning ersättning för ren förmögenhetsskada kan komma i fråga. Frågan blir alltså om de konsekvenser som kan drabba enskilda vid försenade utbetalningar utgör rena förmögenhetsskador. För att kunna bedöma den frågan har utredningen gått igenom ett antal skaderegleringsärenden hos Försäkringskassan och Justitiekanslern. Utredningen har också inhämtat uppgifter ur klagoärenden hos Justitieombudsmannen, där enskilda klagat på lång handläggningstid.

Utredningen har i sin genomgång stött på flera ärenden där den som drabbats av att en förväntad utbetalning dröjt, har angett att han eller hon tvingats vidta särskilda åtgärder för att klara sin försörjning. En sådan åtgärd som ofta återkommer i de ärenden utredningen undersökt är att den enskilde ansett sig tvingad att ansöka om banklån eller lån av släkt och vänner, ofta med fördyrande räntekostnader som följd. Andra har angett att de tvingats söka försörjningsstöd hos socialtjänsten eller hos olika ideella organisationer, t.ex. Svenska kyrkan. Ytterligare några har angett att de inte haft något annat val än att sälja en del av sina tillhörigheter.

Det finns vidare exempel där de drabbade uppgett att de kommit efter med betalningen av sina skulder och därför blivit skyldiga att betala avgifter för betalningspåminnelse eller dröjsmålsränta. Men även andra olägenheter återfinns bland de ärenden som utredningen undersökt. Exempelvis finns ärenden där den drabbade angett att dröjsmål med betalningen lett till betalningsanmärkningar. En del drabbade har också uppgett att de lidit skada genom att inte ha möjlighet att placera pengarna på räntebärande konto eller liknande. Slutligen kan även nämnas sådana olägenheter som svårigheter att planera sin ekonomi och rent allmänt en psykiskt pressande situation.

¹⁴ Bengtsson, B. & Strömbäck, E. s. 44 f., 143 f. och 195 f.

De konsekvenser som en försenad utbetalning kan få för den enskilde synes alltså i vissa fall handla om tillfälliga försörjnings-svårigheter. Dessa kan, som framgått ovan, i sin tur leda till exempelvis ränteutgifter och kostnader för påminnelseavgifter. Följder av detta slag skulle kunna betraktas som rena förmögenhetsskador.

Försörjningssvårigheter som medför att den enskilde tvingas begära ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen innebär vanligtvis att den enskilde under den perioden får leva på lägre inkomster än vad som skulle ha varit fallet om exempelvis full sjukpenning betalats ut. Detta kan naturligtvis vara mentalt påfrestande för den enskilde och är givetvis beklagligt. Den standardsänkning som detta kan innebära utgör dock knappast en förmögenhetsskada i lagens mening.

För det mesta torde det dock vara så att förseningen inte leder till svårare följder än att den berättigade inte kan disponera det aktuella beloppet vid den tidpunkt han eller hon hade räknat med. Rent teoretiskt skulle detta kunna leda till att inköp inte kan göras eller att inköpet kan göras först senare men då till ett sämre pris. Det skulle också kunna leda till att den enskilde tvingas att sälja sin egendom, vilket kan innebära att en förlust måste realiseras. Även om sådana mer avlägsna förluster kanske kan sägas vara exempel på en ren förmögenhetsskada kan det ifrågasättas om en sådan skada verkligen är en följd just av den försenade utbetalningen. För att skadestånd ska komma i fråga krävs nämligen att det föreligger s.k. adekvat kausalitet mellan den skadegörande handlingen och skadan. I stora drag kan adekvanskravet sägas innebära att handlingen typiskt sett måste ha ökat risken för att skadan skulle inträffa. Det är normalt sett den skadelidande som har att visa att nödvändigt orsakssamband föreligger.¹⁵ I detta sammanhang kan nämnas att adekvanskravet prövats i ett mål i Högsta domstolen (NJA 1998, s. 893). Där hade handläggningen av ett ärende om bostadslån hos en länsbostadsnämnd fördröjts, vilket fick till följd att det lån som beviljades kom att åsättas en högre ränta än vad som hade varit fallet vid en normal handläggningstid. I målet var ostridigt att skada vållats genom fel eller försumlighet vid myndighetsutövning. Högsta domstolen fann i målet att en högre låneränta var en förut-sebar och i viss mån typisk följd av förseningen, varför skadestånd utdömdes.

¹⁵ Se mer om detta i Bengtsson, B. & Strömbäck, E. s. 38 f.

Slutligen ska det framhållas att det i många fall också kan vara så att den försenade utbetalningen inte får några särskilda följder över huvud taget. Den som inte fått tillgång till sin ersättning kan dock sägas ha gått miste om möjligheten att göra pengarna räntebärande. Denna förlust skulle kunna sägas utgöra en ren förmögenhets-skada. Stöd för ett sådant synsätt kan också hämtas från den frivilliga skadereglering som sker hos Försäkringskassan och Justitiekanslern. I de sammanhangen anses den enskilde ha lidit en skada som uppskattas till samma nivå som Riksbankens reporänta, dvs. för närvarande 0,25 procent (se vidare avsnitt 7.7.9).¹⁶

Utöver de konsekvenser som nu beskrivits kan det naturligtvis tänkas att också andra följder inträffar. Exempelvis kan den som inte betalat sin hyra i rätt tid drabbas av att ett hyresavtal sägs upp. Det skulle också kunna leda till att lån som tagits för inköp av en bostad sägs upp och att den säkerhet som ligger till grund för lånet tas i anspråk. Också i en sådan situation kan den enskilde förlora sin bostad. Utredningen har dock inte kunnat finna något fall där mer allvarliga konsekvenser i form av uppsägningar av hyresavtal eller liknande inträffat.

Det som sagts nu visar att försenade utbetalningar kan ge upphov till vad som skulle kunna betecknas som rena förmögenhets-skador på det sättet att den enskilde inte kunnat göra pengarna räntebärande. Därutöver kan försenade utbetalningar i vissa fall sägas leda till rena förmögenhetsskador i form exempelvis kostnader för påminnelseavgifter och liknande kostnader som hänger samman med att skulder inte kunnat betalas i tid. Förluster av nu angivet slag skulle därmed kunna läggas till grund för ett krav på skadestånd. Bortsett från dessa situationer torde förhållandena emellertid för det mesta vara sådana att det inte kan sägas föreligga någon ren förmögenhetsskada.

Ideell skada

Man kan alltså utgå ifrån att långa handläggningstider i de flesta fall inte leder till annat än mycket begränsade förmögenhetsskador. Lång handläggningstid kan i stället ge upphov till andra problem som inte låter sig mätas i pengar. Därför måste frågan ställas om det inom ramen för gällande ordning är möjligt för den enskilde att

¹⁶ Jfr JK:s beslut den 10 februari 2006 i dnr 402-05-40.

få kompensation enligt den bestämmelse i skadeståndslagen som reglerar ideell skada.

Enligt skadeståndslagen kan ersättning för ideell skada dömas ut som ersättning för en kränkning. För att ersättning för kränkning ska kunna utgå krävs att den skada som kränkningen inneburit har skett genom brott av visst slag, se 2 kap. 3 § skadeståndslagen. Denna ersättningsmöjlighet torde man kunna bortse från som praktiskt ointressant i detta sammanhang eftersom den långa handläggningstiden knappast kan läggas till grund för ett påstående om att det begåtts ett sådant brott som krävs. Mera intressant är då att den nämnda bestämmelsen i praxis ansetts kunna ligga till grund för ett skadeståndsanspråk mot staten när en myndighet brutit mot artikel 6 i Europakonventionen genom att inte pröva en fråga inom skälig tid (se rättsfallet NJA 2005, s. 738). Utredningen återkommer i nästa avsnitt till frågan om skadeståndsanspråk grundade på Europakonventionen men kan redan här konstatera att de långa handläggningstiderna hos Försäkringskassan i de allra flesta fallen inte torde utgöra ett brott mot artikel 6 i konventionen.

Innebörden av det som nu redogjorts för i fråga om ideell ersättning är att det vanligtvis inte torde vara möjligt att med framgång grunda ett ersättningsanspråk mot staten på reglerna om ideell skada i ett fall där handläggningen hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten dragit ut på tiden.

Fel eller försummelse

Utredningen övergår till att behandla frågan om i vilken utsträckning en annan grundförutsättning för skadestånd enligt skadeståndslagen föreligger, nämligen kravet på att det ska ha förekommit fel eller försummelse.

För att ersättning ska kunna utgå krävs alltså att dröjsmålet beror på fel eller försummelse från myndighetens sida. Enligt förarbetena till den nu aktuella bestämmelsen ska det göras en objektiv bedömning av om fel eller försummelse ägt rum. Det innebär att det inte har någon betydelse om den långsamma handläggningen av ett ärende exempelvis beror på att den enskilde handläggaren har bristande erfarenhet eller liknande personliga ursäkter. Det står vidare klart att det allmänna ansvarar när flera befattningshavare begått mindre förbiseenden som tillsammans medför att försumlighet måste konstateras hos myndigheten (s.k.

kumulerade fel). Detsamma måste anses gälla när summan av perioder av inaktivitet i handläggningen medför en oacceptabelt lång handläggningstid.¹⁷

Skadeståndansvaret förutsätter också att det kan bevisas att vållande föreligger. Det kan dock knappast begäras mer av den skadelidande än att han eller hon påvisar att ett fel förekommit, som i och för sig är så allvarligt att det får antas bero på oaktsamhet på myndighetens sida. Den skadelidande behöver alltså inte visa vari oaktsamheten närmare bestämt ligger. Staten kan därmed bli ansvarig för en oacceptabelt lång handläggningstid även när det inte går att direkt peka ut vem som har varit oaktsam i det enskilda fallet.¹⁸

I förarbetena till skadeståndslagen har förutsatts att staten ska kunna undgå skadeståndsansvar när det är fråga om dröjsmål som beror på otillräckliga resurser.¹⁹ Detta har senare ifrågasatts och i litteraturen har det gjorts gällande att utrymmet för skadeståndsfrihet på grund av bristande resurser numera är mycket begränsat.²⁰

Sammanfattning beträffande skadestånd enligt skadeståndslagen

Sammanfattningsvis visar den nu gjorda genomgången att försenade utbetalningar i vissa fall skulle kunna vara en följd av fel eller försummelse från Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens sida. I den mån en ren förmögenhetsskada föreligger skulle – beroende på vad som kan bevisas när det gäller vållande och kausalitet – skadestånd kunna utgå enligt bestämmelsen i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. För den som lidit en ren förmögenhetsskada finns det alltså redan enligt gällande ordning vissa möjligheter att få ersättning av staten. Inom ramen för Försäkringskassans skaderegleringsverksamhet finns också ett betydande antal exempel där ersättning betalats ut på grund av lång handläggningstid. I många fall har det då inte varit fråga om någon annan skada än förlust av möjligheten att göra pengarna räntebärande (se mer om detta nedan). För den som däremot inte lidit någon sådan skada i lagens mening ger gällande ordning emellertid inte någon rätt till ersättning. Inte heller i de fall där skadan inte beror på fel eller försummelse kan skadestånd komma i fråga. Möjligheterna att få

¹⁷ Bengtsson, B. & Strömbäck, E. s. 96 f.

¹⁸ Bengtsson, B. & Strömbäck, E. s. 96 f. Jfr även NJA 2005 s. 462.

¹⁹ Prop. 1989/90:42 s. 16.

²⁰ Se Bengtsson, B. & Strömbäck, E. s. 100.

ersättning för kränkning torde i praktiken sakna aktualitet i de fall som nu är aktuella. Dessa begränsningar när det gäller möjligheterna att få skadestånd av staten i de nu aktuella fallen skulle i och för sig kunna anföras som skäl för att – vid sidan av skadeståndslagen – införa en särskild form av kompensation för den som drabbats av lång handläggningstid. En sådan särskild ersättningsform skulle i så fall få konstrueras så att den inte förutsätter fel eller försummelse och inte heller kräver att någon särskild förlust inträffat.

Allmänt om skadestånd enligt Europakonventionen

Utöver skadeståndslagen finns i vissa fall en möjlighet för en skadelidande att grunda ett skadeståndsanspråk på Europakonventionen.

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska var och en vid bl.a. prövningen av sina civila rättigheter ha rätt till prövning av en oavhängig och opartisk domstol inom skälig tid. Artikel 6.1 är tillämplig på förfaranden som gäller tvist om någons civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelse för brott.

I fråga om rätten till sociala förmåner har Europadomstolens hållning utvecklats så att dessa förmåner i det närmaste generellt anses utgöra *civila rättigheter* i den mening som avses i artikel 6.1. En förutsättning är dock att det enligt den nationella lagen finns en rätt till den aktuella förmånen och att det inte är fråga endast om ett rent skönsmässigt beviljande av ekonomiska bidrag.²¹ När det gäller svenska förhållanden har Europadomstolen tillämpat artikel 6.1 på förfaranden om handikappersättning och arbetsskadeersättning.²²

I de fall där den enskildes rätt till domstolsprövning kan anses ha blivit kränkt har den förfördelade enligt konventionen rätt till skälig gottgörelse. Enligt konventionens artikel 13 ska vidare var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Det kan i vissa fall innebära en rätt till skadestånd.

²¹ Danelius, H. s. 147.

²² Döry mot Sverige (mål nr 28394/95), Lundevall mot Sverige (mål nr 38629/97) och Salomonsson mot Sverige (mål nr 38978/97). Se vidare Danelius, H. s. 147 f.

Högsta domstolen har i en serie avgöranden haft anledning att ta ställning till hur konstaterade överträdelser av Europakonventionen kan gottgöras på nationell nivå.²³ Av domstolens avgöranden följer att en förpliktelse för staten att gottgöra en överträdelse av konventionen i första hand ska göras genom en fördragskonform tillämpning av 3 kap. 2 § skadeståndslagen. En fördragskonform tolkning kan innebära att vissa i lagmotiv, praxis eller doktrin antagna begränsningar inte kan upprätthållas. I den mån förpliktelsen inte kan uppfyllas genom en tillämpning av skadeståndslagen ens efter en fördragskonform tolkning får den emellertid uppfyllas genom att skadestånd döms ut även utan särskilt lagstöd. Högsta domstolen har i detta sammanhang slagit fast att ideellt skadestånd kan utdömas med utgångspunkt i Europakonventionens artiklar.²⁴ Den som har fått sin rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1 kränkt kan därför vara berättigad till ideellt skadestånd enligt konventionen.

Frågan blir då vilken betydelse innebörden av artikel 6.1 får för frågan om det är möjligt att i de fall som nu är aktuella grunda ett ersättningsanspråk mot staten på konventionen. Det som garanteras enligt konventionen är en domstolsprövning inom skälig tid. I fråga om de förmåner som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten administrerar går det inte att få en domstolsprövning till stånd utan att myndigheten först fattat beslut i fråga om förmånen. Det kan därför hävdas att underlåtenhet från t.ex. Försäkringskassans sida att fatta ett beslut skulle kunna medföra att den enskilde rent faktiskt fräntas möjligheten till domstolsprövning på ett sådant sätt att den enskildes rätt enligt artikel 6.1 i Europakonventionen kränks.²⁵

Krav på att en tvist uppkommit

För att artikel 6.1 ska bli tillämplig beträffande en civil rättighet krävs att det föreligger en reell och seriös tvist. Rätten till rättegång inträder därför först när det föreligger en sådan tvist angående rättigheten i fråga. En tvist anses av naturliga skäl föreligga när den enskilde överklagat ett myndighetsbeslut till domstol. Det går däremot inte att tala om en tvist redan när en enskild ansöker om

²³ Jfr bl.a. NJA 2005 s. 462, NJA 2007 s. 295 och NJA 2007 s. 584.

²⁴ Se bl.a. NJA 2005 s. 462.

²⁵ Jfr Svea hovrätts dom den 6 april 2009 i mål nr T 8924-07, JO:s beslut i dnr 4281-2009 och Justitiekanslerns beslut i dnr 4661-09-40.

en social förmån hos den ansvariga myndigheten. I Europadomstolens praxis har en tvist ansetts föreligga när myndigheten har meddelat ett avslagsbeslut eller, om det finns en lagreglerad frist för beslut, när beslutsfristen har gått ut och den enskilde begär ett beslut från myndigheten.²⁶

Frågan blir därför om och i så fall vid vilken tidpunkt man kan säga att en tvist om rättigheten till förmånen uppkommit. Till att börja med framstår det som klart att en tvist föreligger om en ansökan om en förmån avslagits. Som angetts ovan finns i Europadomstolens praxis exempel på att en tvist anses ha uppkommit när en lagreglerad frist för att fatta beslut försuttits och den enskilde begärt att ett beslut ska fattas. När det gäller de förmåner som administreras av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten finns det dock inte någon sådan frist för handläggningen, se avsnitt 6.2.1 ovan. För handläggning av en begäran om omprövning finns det visserligen en frist om sex veckor från det att omprövning begärdes²⁷, men i dessa fall har ansökan redan avslagits, vilket innebär att tvisten redan uppkommit i och med avslagsbeslutet. Detsamma måste anses gälla om omprövning begärs efter det att ansökan bifallits endast delvis.

Utöver de nu angivna fallen är det mer tveksamt när en tvist uppkommer. Det kan tänkas att en begäran från den enskilde om att det ska fattas ett beslut ska tillmätas betydelse också i fall där det inte finns någon lagreglerad frist för beslutsfattandet. Inte sällan har den enskilde som begärt en förmån haft flera kontakter med Försäkringskassan och efterfrågat hur det går med handläggningen. Det är inte givet att redan en sådan påstötning ska leda till att en tvist i Europakonventionens mening ska anses föreligga. Om den enskilde däremot uttryckligen begärt ett beslut och det inte meddelas ett beslut kan det tänkas att en tvist anses föreligga.

Det som sagts nu ger vid handen att utrymmet för att hävda att det uppkommit en tvist om en civil rättighet vid långa handläggningstider är ganska begränsat. Klart är dock att en tvist uppstått om ansökan avslås.

²⁶ Jfr Europadomstolens dom i Hellborg mot Sverige (mål nr 47473/99), Svea hovrätts dom den 6 april 2009 i mål nr T 8924-07 samt Justitiekanslerns beslut i dnr 4661-09-40.

²⁷ Jfr Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2001:4) om omprövning och ändring enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Domstolsprövning inom skälig tid

För att en rätt till skadestånd ska föreligga krävs också att domstolsprövning inte skett *inom skälig tid* efter tvistens uppkomst. Hur lång den tiden får bli innan rätten till domstolsprövning kränks är det svårt att ha någon generell uppfattning om. Det kan antas att bedömningen av den frågan kan falla ut på olika sätt beroende på om det är fråga om en tvist som uppkommit efter avslag eller om det är fråga om att beslut inte fattas trots en begäran om det.

Om tvisten uppstått därför att ansökan avslagits kan den enskilde begära omprövning av beslutet. I så fall ska Försäkringskassan, som framgått ovan, ompröva beslutet inom sex veckor.²⁸ Om omprövningen drar ut på tiden kan det tänkas att det kan bidra till att den enskilde inte får en domstolsprövning till stånd inom skälig tid. Vid bedömningen av om kränkning skett måste hänsyn också tas till den tid som ärendet handlagts hos domstol.

Om sexveckorsfristen å andra sidan iakttas kan det tänkas att handläggningen i domstol, efter överklagande, blir fördröjd. I det fallet är det enbart domstolen och inte Försäkringskassan som ansvarar för kränkningen.

Som framgått ovan kan en tvist under vissa förutsättningar även uppkomma som en följd av att beslut inte fattats trots en begäran om det. I sådant fall blir det avgörande för frågan om kränkning skett hur lång tid som gått från den tidpunkt då den enskilde begärde ett beslut till dess att domstolsprövning sker. Även i denna situation är det således normalt enbart tiden *efter* tvistens uppkomst som ingår i bedömningen i fråga om rätten till domstolsprövning inom skälig tid (jfr ovan).

Det som nu sagts innebär att det är svårt att ha någon generell uppfattning om hur lång handläggningstid som i olika situationer kan accepteras innan rätten till domstolsprövning kränks.

Sammanfattning beträffande skadestånd enligt Europakonventionen

Sammanfattningsvis innebär det som redovisats ovan att möjligheterna till kompensation för långa handläggningstider hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten baserad på artikel 6.1 i

²⁸ Jfr Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2001:4) om omprövning och ändring enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Europakonventionen är begränsade. Det faktum att dessa möjligheter är begränsade kan i och för sig åberopas som skäl för att införa en särskild form av kompensation för dem som drabbats av lång handläggningstid hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. I vilken mån möjligheterna att få skadestånd på grund av kränkningar av Europakonventionen bör lagregleras omfattas emellertid inte av utredningens uppdrag. Det är i stället en uppgift för Utredningen om statens skadeståndsansvar vid överträdelser av Europakonventionen (Ju 2009:08). Den utredningen har bl.a. till uppgift att analysera i vilka fall staten till följd av artikel 13 i Europakonventionen är skyldig att ekonomiskt ersätta den som drabbats av en överträdelse av konventionen. Utredningen har även i uppdrag att föreslå en lagreglering av de fall där det enligt konventionen krävs att skadestånd ska kunna lämnas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

Statens frivilliga skadereglering

Den som har ett skadeståndsanspråk mot staten kan också välja att först vända sig till Justitiekanslern eller i vissa fall direkt till den ansvariga myndigheten. Enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten finns nämligen möjlighet att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten. Justitiekanslern har exklusiv behörighet att handlägga anspråk som rör bl.a. felaktigt beslut eller underlåtenhet att meddela beslut (3 §). Andra anspråk än de som handläggs av Justitiekanslern enligt 3 § handläggs av den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat (5 §). Varken Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten är centrala förvaltningsmyndigheter i den mening som avses i förordningen. Dock har Försäkringskassan, men inte Pensionsmyndigheten, genom delegation från Justitiekanslern befogenhet att handlägga skadeståndsanspråk enligt 5 §. Det innebär att Försäkringskassan handlägger skadeståndsanspråk till följd av dels dröjsmål i handläggningen, dels felaktig eller missvisande information. Ärenden som rör Pensionsmyndighetens verksamhet hanteras däremot av Justitiekanslern.

De beslut av Justitiekanslern eller Försäkringskassan som fattas inom ramen för reglerna om statens frivilliga skadereglering enligt förordningen om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten

kan inte överklagas (15 §). En enskild som är missnöjd med beslutet kan i stället på sedvanligt sätt ansöka hos allmän domstol om stämning mot staten och därmed få saken prövad i den ordning som gäller för tvistemål.

Av uppgifter som lämnats till utredningen framgår följande beträffande skaderegleringen. Under 2008 skedde en kraftig ökning av antalet skadeståndsärenden som handlades av Försäkringskassan (472 ansökningar för 2008 mot 361 för 2007). Under 2009 fortsatte antalet ansökningar att öka och det inkom 650 ansökningar om skadestånd till Försäkringskassan det året. Under 2009 avgjordes cirka 390 ärenden, vilket är 130 fler än under 2008. Bifallsfrekvensen sjönk något och blev slutligen cirka 10 procent av ansökningarna. Skadestånd beviljades i 35 fall. Den vanligaste grunden för skadeståndsanspråk var fel i handläggningen i form av felaktig eller bristfällig information från Försäkringskassan samt dröjsmål i handläggningen av olika slag. I alla ärenden utom fyra var det beviljade skadeståndsbeloppet lägre än 10 000 kronor. Det högsta beloppet, 30 000 kronor, gällde felaktig information i ett ärende om bilstöd.

När det gäller skadereglering hos Justitiekanslern framgår av de uppgifter som lämnats till utredningen att Justitiekanslern under år 2009 meddelade beslut i 107 skadeståndsärenden som rörde Försäkringskassans verksamhet.²⁹ Av de beslutade ärendena utmynnade 26 ärenden i bifall. De beslut som innebar att ersättning beviljades rörde huvudsakligen skadestånd i anledning av felaktigt beslut. I över hälften av ärendena var skadeståndsbeloppen lägre än 10 000 kronor.

Som framgått ovan ersätter Försäkringskassan regelmässigt den som drabbats av dröjsmål i handläggningen med ett räntebelopp som motsvarar Riksbankens vid varje tid gällande reporänta, beräknad på det uteblivna ersättningsbeloppets storlek och den tid som dröjsmålet avser. Om den enskilde kan visa att han eller hon lidit skada med högre belopp, så utgår ersättning motsvarande det högre beloppet. En förutsättning för att ersättning över huvud taget ska utgå är emellertid att Försäkringskassan anser att dröjsmålet beror på fel eller försummelse från myndighetens sida.

Även om det alltså endast i begränsad omfattning förekommer att Försäkringskassan betalar ut ersättning för lång handläggnings-tid måste det konstateras att det går att få ersättning om man

²⁹ Dessa ärenden rörde även de områden som den 1 januari 2010 överfördes till Pensionsmyndigheten.

drabbats av en skada. Detta talar i viss mån för att det inte finns något behov av att införa en särskild form av kompensation som betalas ut när handläggningen dragit ut på tiden.

Den enskilde kan ha svårt att driva ett skadeståndsanspråk mot staten

Som sagts inledningsvis i detta avsnitt är det inte bara de materiella skadeståndsreglerna som är av intresse. Också de praktiska förutsättningarna för att kunna få ersättning i form av skadestånd måste beaktas.

Det kan med fog förutsättas att det i många situationer kan upplevas som en tung börda för den enskilde att föra bevisning om att en skada inträffat, om dess storlek och andra frågor som är av betydelse för att kunna nå framgång med ett skadeståndsanspråk. Därtill kommer att själva handläggningen av skadeståndsanspråket kan verka avskräckande. Om frivillig uppgörelse inte träffas mellan myndigheten och den enskilde³⁰ får den enskilde ansöka om stämning vid allmän domstol. Det blir då fråga om att föra en tvistemålsprocess mot staten. En process i domstol innebär av naturliga skäl att det går ytterligare tid innan eventuell kompensation kan utbetalas. Dessutom finns det vid en sådan process alltid en risk att den förlorande parten tvingas betala uppkomna rättegångskostnader, något som kan drabba den enskilde hårt. Till detta ska läggas att enskilda resurssvaga personer kan antas uppleva en domstolsprocess som så påfrestande att han eller hon hellre avstår.

De argument som nu redovisats gör sig måhända inte gällande med lika stor styrka om skadan är omfattande. Men när det gäller skador som rör mindre belopp, kan handläggningen av skadeståndsanspråket och de krav som ställs i en domstolsprocess verka avhållande i sig. Om den enskilde inte beviljas ersättning redan genom en frivillig uppgörelse torde det sällan få till följd att han eller hon väljer att driva processen vidare i domstol. Oavsett anspråkets storlek kan bevissvårigheter avskräcka den enskilde från att föra en process om skadan i domstol eftersom han eller hon kan drabbas av ansvar för motpartens rättegångskostnader.

Det som sagts nu visar att det finns en rad faktorer som kan avhålla enskilda från att göra gällande ett skadeståndsanspråk mot staten. Detta skulle i sin tur kunna anföras som skäl för att införa

³⁰ Försäkringskassan biföll endast cirka 15 procent av de skadeståndsanspråk som framställdes under år 2007 och 2008. Under år 2009 sjönk bifallsfrekvensen till cirka 10 procent.

en särskild form av kompensation som då skulle behöva utformas så att det blev lättare för den enskilde att få ersättning.

6.2.3 Jämförelse med återkravsreglerna

I direktiven framhålls att den som felaktigt erhållit ersättning med för högt belopp kan bli skyldig att betala tillbaka det felaktigt utbetalda beloppet jämte ränta på beloppet. I några motioner som behandlats i Socialförsäkringsutskottet används denna skyldighet att betala ränta i återkravssammanhang också som ett argument för att det bör införas en möjlighet till ekonomisk kompensation för den enskilde vid lång handläggningstid.³¹

För den som felaktigt erhållit ersättning med för högt belopp från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kan myndigheten, som redovisats ovan i kapitel 4, besluta om återkrav av den felaktigt utbetalda ersättningen. Sammanfattningsvis förutsätts då att den enskilde lämnat oriktiga uppgifter, inte fullgjort uppgifts- eller anmälningsskyldighet eller att han eller hon på annat sätt förorsakat att fel belopp betalats ut. Återkrav kan därutöver aktualiseras om den enskilde inte själv förorsakat den felaktiga utbetalningen men skäligen borde ha insett att ersättningen var felaktig. Dessutom kan återkrav ske när ett preliminärt beslut fattats, exempelvis i fråga om bostadsbidrag, och det vid det slutliga beslutet senare konstateras att det preliminära beslutet lett till att förmånen betalats ut med för högt belopp. Beslut om återkrav kan också leda till att den enskilde måste betala ränta på beloppet om han eller hon inte betalar tillbaka beloppet i tid.

De uppgifter som utredningen har inhämtat från Försäkringskassan ger följande bild beträffande de återkravsbelopp som hantearas av myndigheten.

- Försäkringskassans totala fordringsbelopp avseende återbetalningskrav uppgick per den 31 december 2009 till cirka 1 861 miljoner kronor (exklusive ränta och avgifter).
- Under år 2009 inbetalades till Försäkringskassan återkrävda belopp med totalt cirka 1 077 miljoner kronor (exklusive ränta och avgifter).

³¹ Se bl.a. 2006/07:SfU6 s. 8.

- Beslutade återkrav under år 2009 uppgick till cirka 957 miljoner kronor (exklusive ränta och avgifter).
- Under år 2009 inbetalades cirka 742 miljoner kronor (exklusive ränta och avgifter) avseende de återbetalningskrav som beslutades under samma år (se föregående punkt).

Mot bakgrund av reglerna om återkrav skulle det kunna hävdas att det skulle bidra till en ökad konsekvens i regelverket om det infördes en skyldighet för myndigheten att betala ekonomisk kompensation för t.ex. försenade utbetalningar som är orsakade av en fördröjd handläggning hos myndigheten. Det finns dock flera betydelsefulla skillnader mellan räntekraven i återkravssammanhang och den situation som uppkommer när en utbetalning försenats på grund av lång handläggningstid. Först och främst krävs att återbetalningsskyldighet verkligen föreligger. Som framgått ovan har Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten rätt att kräva tillbaka felaktigt utbetald ersättning om den försäkrade (t.ex. genom felaktiga uppgifter) har orsakat utbetalningen *eller* om den försäkrade har insett, eller skäligen borde ha insett, att ersättningen var felaktig. Det betyder att alla felaktiga utbetalningar inte krävs tillbaka, även om merparten gör det. I de fall då ett preliminärt beslut lett till att för hög ersättning betalas ut krävs dock regelmässigt det felaktiga beloppet tillbaka.

En annan skillnad är att ränta enligt huvudregeln bara krävs av den som försitter den tidsfrist som gäller för att betala tillbaka det felaktiga beloppet. Normalt infaller förfallodagen 30 dagar efter det att beslutet om återkrav tillställts gäldenären.³² Det är först i de fall då den återbetalningsskyldige inte betalar tillbaka pengarna senast på förfallodagen som ett räntekrav aktualiseras. Om beloppet betalas tillbaka i rätt tid tas någon ränta inte ut. Det bör understrykas att ränta enligt huvudregeln om återkrav alltså inte tas ut från den dag det felaktiga beloppet kom den enskilde till handa.³³

Den mest betydelsefulla skillnaden mellan å ena sidan den situationen att den enskilde får en försenad utbetalning och å andra sidan fallet med ränta i samband med återkrav hänger dock samman med att det inte klart kan sägas exakt när i tiden den enskilde har rätt till en utbetalning. I många fall förutsätter utbetalningen av en förmån att det först görs en bedömning av rätten till ersättning.

³² Se prop. 2006/07:49 s. 40 och 44 samt 4 § räntelagen.

³³ Det som sagts nu gäller med undantag för de särregler som gäller för bl.a. bostadsbidrag, underhållsstöd och premiepension enligt beskrivningen i kapitel 4 ovan.

Vid exempelvis sjukpenning ska arbetsförmågan bedömas och när det gäller assistansersättning ska behovet utredas. I vilken utsträckning en bedömning behövs varierar dock mellan de olika förmånerna. Också inom varje förmånsslag kan behovet av att göra bedömningar variera. När väl beslutet om rätten till förmånen fattats betalas som regel ersättningen ut utan dröjsmål. Några särskilda bestämmelser som uttryckligen anger när i tiden en rätt till *utbetalning* av en förmån uppkommer finns inte (jämför resonemanget i avsnitt 6.2.1 ovan). Det låter sig därför inte sägas att det innan beslut fattats finns någon uttrycklig förfallodag som skulle kunna jämföras med den förfallodag som gäller för återkravet. Det kan anmärkas att den utredning som Försäkringskassan gör inför återkravet ofta tar en viss tid i anspråk och att den enskilde aldrig behöver betala ränta på det belopp han eller hon då förfogar över under den tid som utredningen pågår.

Utredningen kan mot den nu angivna bakgrunden konstatera att det förhållandet att den enskilde under vissa förutsättningar avkrävs en ränta inte med någon större styrka talar för att det bör införas en ordning där den enskilde ges ekonomisk kompensation vid sena utbetalningar.

6.2.4 Incitament att korta handläggningstiden

Som framgått ovan är det av största betydelse att ärenden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten handläggs på ett så effektivt och rättssäkert sätt som möjligt. I detta ligger också att ärenden ska avgöras inom rimlig tid. Samtidigt finns det belägg för att handläggningstiderna i flera fall varit alltför långa.

Det är inte utredningens uppdrag att överväga åtgärder i syfte att åstadkomma en snabbare handläggning. Det hindrar dock inte att det i och för sig skulle kunna göras gällande att en skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att betala kompensation till den som fått vänta för länge på sina pengar skulle kunna vara en metod att med ekonomiska styrmedel sätta press på myndigheterna att förkorta handläggningstiden. Det skulle med andra ord kunna bli ett incitament för myndigheten att prioritera en snabb handläggning.

En ordning som innebär att ersättning ska utges i någon form vid ett avsteg från en acceptabel handläggningstid låter sig i och för sig förenas med grundtankarna inom skadeståndsrätten. De bärs

bl.a. upp av tanken att framtida ersättningsanspråk har en handlingsdirigerande effekt. Den som överväger att vidta en åtgärd eller underlåta något agerar kanske annorlunda när han eller hon inser att det finns en risk för framtida ersättningskrav.³⁴

Om det skulle införas en ordning med ekonomisk kompensation till den som fått vänta länge på en utbetalning framstår det också som klart att risken för framtida räntebetalningar måste beaktas inom ramen för styrningen av myndigheten. Ledningen för varje myndighet ska se till att myndigheten hushållar väl med statens medel. Det följer redan av 3 § myndighetsförordningen (2007:515). En ordning med ekonomisk kompensation skulle dessutom kräva en tydlig redovisning av kostnaderna för långa handläggningstider.³⁵ Det skulle därmed bli synligt vilka belopp som myndigheten blivit skyldig att betala ut i kompensation till enskilda och om dessa belopp ökat eller minskat över tid. Kostnaden för kompensationen ger en bild av hur myndigheten och dess ledning tagit ansvar för verksamheten. Om det införs en möjlighet till ekonomisk kompensation är det rimligt att anta att de myndigheter som berörs åläggs att redovisa skälen till att kompensation utbetalats och vilka åtgärder som vidtagits för att minska kostnaderna för kompensationen. Här finns således en viss likhet med de motiv som bär upp reglerna om dröjsmålsränta på det sättet att det handlar om ett påtryckningsmedel för att agera.

Samtidigt kan det konstateras att resonemanget om ekonomiska incitament är långtifrån invändningsfritt.

För det första kan det ifrågasättas om det verkligen finns något behov av ett sådant *ekonomiskt* incitament. I själva verket torde det snarast förhålla sig så att det redan i dag finns starka drivkrafter inom myndigheterna att arbeta för att förkorta handläggningstiderna. Försäkringskassans handläggningstider har diskuterats flitigt i den allmänna debatten under en längre tid. Regeringen har också vidtagit åtgärder på området genom att ge Försäkringskassan i uppdrag att ta fram serviceåtaganden. Sådana åtaganden har också tagits fram för flera förmåner, se vidare avsnitt 6.4. Härtill kommer att den kritik som Justitieombudsmannen riktat mot myndigheten tagits om hand inom myndigheten och kommunicerats till dem som berörs, se vidare avsnitt 5.3. Slutligen ska i detta sammanhang framhållas den systemtillsyn och effektivitetsgranskning som

³⁴ Se bl.a. prop. 1972:5 och 1975:102.

³⁵ Jfr resonemanget i reservation 24 i Socialförsäkringsutskottets betänkande 2001/02:SfU1 s. 142 f.

Inspektionen för socialförsäkringen svarar för, se vidare avsnitt 6.4. Det finns alltså – som utredningen ser det – redan i dag starka drivkrafter för att minska handläggningstiderna, låt vara att de inte kan sägas vara just ekonomiska.

För det andra skulle det kunna ifrågasättas om det är lämpligt med ekonomiska drivkrafter på ett område som detta. Verksamheten inom Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten innebär tillämpning av ett omfattande och komplicerat regelverk. Medborgarna har berättigade krav på en rättssäker handläggning. Det innebär inte bara att handläggningen ska ske snabbt, den ska även ske korrekt. Detta har stor betydelse för de enskilda. I sammanhanget kan erinras om att Statskontoret i sin granskning av Försäkringskassan (se avsnitt 5.4 ovan) har pekat på att mål om beslutskvalitet av de anställda upplevs vara underordnade mål om resultat och handläggningstider. I Statskontorets slutrapport³⁶ anges att många handläggare upplever att det finns en ”pinnjakt”, dvs. att man premieras om man klarar av så många ärenden som möjligt, och att kvalitet inte följs upp på samma sätt. Enligt utredningens mening går det därför inte att helt bortse från risken att en ordning där ekonomisk kompensation ska betalas om handläggningstiden blir lång kan innebära att enskilda handläggares arbete på grund av stress kommer att präglas av snabbhet på bekostnad av kvalitet. Den berörda myndigheten har emellertid ett ansvar för att sådana felaktiga prioriteringar undviks. Här handlar det bl.a. om att fördela resurserna inom myndigheten så att handläggningen uppfyller de krav på snabbhet och säkerhet som uppställs i förvaltningslagen.

Vid bedömningen av om ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid skulle kunna fungera som en ekonomisk drivkraft finns det också anledning att beakta hur kompensationen ska finansieras. Administrationen av olika förmåner finansieras i dag på olika sätt. Ett är att avgifter som betalats av de försäkrade utgör hela eller merparten av finansieringen. Ett annat är att finansieringen sker huvudsakligen genom anslag. Inom de förmåner som är avgiftsfinansierade och bär en tydlig försäkringsprägel påverkar varje utbetald krona försäkringskollektivet. Därmed skulle man kunna säga att det är ett mycket starkt incitament att handlägga ärendena så att kollektivet inte belastas av kompensationskostnader. Om finansieringen å andra sidan sker via anslag kan det

³⁶ Statskontorets slutrapport (2009:19) s. 57 f.

ifrågasättas hur starkt det ekonomiska incitamentet kan bli. För att kompensationsskyldigheten fullt ut ska fungera som incitament förutsätts att myndighetens förvaltningsanslag inte höjs för att täcka de merkostnader som utbetalningarna av kompensation kommer att innebära. Den som ansvarar för verksamheten ska i så fall inte kunna påräkna en höjning av anslaget med motiveringen att myndigheten haft höga kostnader för ekonomisk kompensation. Samtidigt står det klart att en sådan ordning inte kan upprätthållas utan undantag. Det kan ju uppkomma ett läge där anslagshöjningar trots allt är motiverade. Anledningen till att kompensation fått betalas ut med höga belopp kan ju vara hänförliga till faktorer utanför myndighetens kontroll. Om myndigheten själv i ett sådant läge ska stå för de ökade kostnaderna med de medel som är avsedda för verksamheten minskar resurserna för att handlägga ärenden. Risken finns då att den löpande verksamheten blir lidande av mindre resurser för personal m.m. Utredningen gör dock bedömningen att den ekonomiska kompensationen ändå i viss utsträckning kan fungera som incitament även i en anslagsfinansierad verksamhet.

Slutligen går det i detta sammanhang inte att bortse från att kompensationsbeloppet bara utgör en mindre del av den sammanlagda kostnaden för systemet. Som framgår av kapitel 10 kan räntebetalningarna i det system som utredningen konstruerat beräknas uppgå till cirka 25 miljoner kronor under det att de fasta kostnaderna för systemets uppbyggnad kan uppskattas till närmare 100 miljoner kronor. Det betyder i sin tur att myndigheten genom en snabbare handläggning bara kan påverka en del av utgifterna. Mot den bakgrunden finns det anledning att ifrågasätta i hur hög grad ett sådant system skulle ha någon styrande effekt på myndigheten.

Sammantaget innebär det anförda att utredningen ställer sig tveksam till om en skyldighet att betala ekonomisk kompensation verkligen skulle fungera som ytterligare ett incitament att förkorta handläggningstiderna. Redan i dag gäller ju att myndigheterna ska hushålla väl med statens medel. En viss begränsad positiv effekt skulle möjligen kunna uppkomma.

6.3 Invändningar mot kompensation

6.3.1 Kostnaderna tar resurser från annan verksamhet

En skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att ekonomiskt kompensera dem som fått vänta länge på en utbetalning ställer stora krav på de administrativa rutinerna. I kapitel 10 redovisas en analys av kostnaderna för ett sådant system. Sammanfattningsvis rör det sig om närmare 100 miljoner kr. De ökade kostnaderna avser bl.a. nya rutiner vad gäller beslut och utbetalning. Det krävs också programmering och anpassning av data-system för uträkning av relevanta belopp och utbetalning av beloppen. Därtill kommer kostnaderna för de egentliga utbetalningarna, dvs. de summor som kommer att betalas ut till de försäkrade. Det förtjänar att anmärkas att systemet med ekonomisk kompensation inte genererar några effektivitetsvinster i sig. Kostnaderna för en sådan ordning måste alltså finansieras genom ökade anslag eller genom omfördelning inom berörda anslag. Oavsett vilken finansieringsform som väljs så måste frågan ställas om dessa kostnader är rimliga i förhållande till andra angelägna satsningar. Detta är ytterst en fråga om en politisk avvägning.

Om resurserna – om än i begränsad omfattning – omfördelas från den operativa verksamheten till räntor och andra utgifter kan myndighetens möjlighet att hålla handläggningstiderna nere påverkas negativt. Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens främsta resurser är de anställda. De kostnader som ett system med ekonomisk kompensation medför motsvarar uppskattningsvis cirka 50 årsarbetskrafter. Det finns därför skäl att ifrågasätta om det inte är bättre att använda resurserna till personalkostnader och därigenom förebygga långa handläggningstider i stället för att genom ekonomisk kompensation försöka gottgöra att ärenden inte avgjorts i rimlig tid.

6.3.2 Det är inkonsekvent att endast Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska betala kompensation

Om det införs en skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att betala kompensation vid lång handläggningstid blir det en unik företeelse inom svensk förvaltning. En fråga som måste ställas är om en sådan ordning bör införas för endast dessa myndigheter men inte för andra myndigheter som hanterar stora

transaktioner. Som exempel kan nämnas att Centrala studiestödsnämnden (CSN) under år 2009 betalade ut cirka 25 000 miljoner kronor i studiehjälp och studiemedel³⁷. Kommunernas socialtjänster betalade under år 2009 ut cirka 11 100 miljoner kronor i ekonomiskt bistånd³⁸ och arbetslöshetskassorna betalade under år 2009 ut cirka 19 560 miljoner kronor i arbetslöshetsersättning³⁹. I sammanhanget måste det erinras om att det på senare tid uppmärksammas att det förekommer att enskilda får vänta länge på utbetalningar inom arbetslöshetsförsäkringen.

Det går mot denna bakgrund att argumentera för att det inte bör införas en sådan principiell nyordning endast för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Medborgarna har ett befogat intresse av att *alla* myndigheter handlägger sina ärenden inom rimlig tid och betalar ut ersättningar och förmåner så att välfärdsystemet kan fylla sin funktion. Med det synsättet finns det inte skäl att begränsa en reform så att endast Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten blir skyldiga att betala kompensation. Det skulle kunna göras gällande att det bör göras en samlad översyn av alla förmånssystem där det finns en risk för sena utbetalningar och att det först därefter bör bestämmas på vilka områden som det bör införas en ordning med ekonomisk kompensation för den som fått vänta oacceptabelt länge.

Det går att ha förståelse för ett sådant synsätt. Om det finns starka skäl för en kompensationslösning bör den väl rimligen övervägas på alla jämförbara områden. Samtidigt är utredningens uppdrag begränsat till de förmåner som administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Även om det är önskvärt att lagstiftningen ger ett konsekvent intryck får varje område bedömas på sina meriter. Det går inte heller att skönja några direkta nackdelar med att införa en ordning där enbart de som fått vänta på ersättningar från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan kompenseras ekonomiskt.

Det kan mot den nu angivna bakgrunden inte sägas vara någon avgörande invändning mot ett system med ekonomisk kompensation att systemet bara gäller i fråga om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

³⁷ Uppgift ur CSN:s rapport *Studiestödet 2009*.

³⁸ Uppgift ur Socialstyrelsens rapport *Ekonomiskt bistånd kvartal 1–4, år 2009*.

³⁹ Enligt uppgift från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

6.3.3 Kompensation fyller inte någon funktion när handläggningstiderna förbättrats

Under flera år har handläggningstiderna inom Försäkringskassan diskuterats. Problemen har i hög utsträckning haft samband med de organisationsförändringar som myndigheten genomgått. Sedan organisationsförändringarna successivt fallit på plats och den ekonomiska situationen stabiliserats inom myndigheten har problemen med långa handläggningstider i viss mån minskat. Samtidigt är situationen långt ifrån problemfri. Inom vissa områden brottas myndigheten alltjämt med stora svårigheter att hålla rimliga handläggningstider. Detta gäller bl.a. beträffande omprövningsärenden, vilket inte minst märks på det ökade antalet anmälningar till Justitieombudsmannen i fråga om dessa ärenden. En närmare redogörelse för Försäkringskassans handläggningstider lämnas i kapitel 5.

När det gäller Pensionsmyndighetens handläggningstider kan konstateras att myndigheten, när den bildades den 1 januari 2010, fick ärva en ärendestock från Försäkringskassan inom alla pensionsförmåner och inom förmånsslaget bostadstillägg. Enligt uppgift från Pensionsmyndigheten har ärendehandläggningen hittills under 2010 varit ansträngd. Den främsta anledningen till detta har, enligt Pensionsmyndigheten, varit att antalet telefonsamtal till myndigheten har överträffat prognoserna med drygt 100 procent och därmed utgjort ett störningsmoment i handläggningen. Pensionsmyndighetens utbetalningar har, enligt myndighetens egna uppgifter, ändå med få undantag klarats av inom utsatt tid. Enligt uppgifter som Pensionsmyndigheten lämnat till utredningen räknar Pensionsmyndigheten med att kunna genomföra sina utbetalningar inom utsatt tid, så snart myndigheten har anpassat sin organisation och sina system till den aktuella situationen.

Under utredningsarbetets gång har det mot bakgrund av att problemen med långa handläggningstider inom vissa områden minskat eller inom kort beräknas minska ifrågasatts om det är motiverat med en så resurskrävande och systemfrämmande förändring som att införa en ekonomisk kompensation vid långa handläggningstider.

Men även om situationen nu alltså förbättrats på vissa områden, så är problemen alltjämt stora på andra områden. Det kan vidare inte uteslutas att det framöver kan ske förändringar i motsatt riktning. Mot bakgrund av den mängd ärenden som hanteras av

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är det dessutom i praktiken i det närmaste omöjligt att undvika att det i enstaka ärenden uppkommer förseningar i handläggningen. Generella förbättringar i fråga om handläggningstiderna utgör därför inte något skäl emot att införa en ordning som innebär att den som fått vänta oacceptabelt länge på en utbetalning får en ekonomisk kompensation från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

6.3.4 Betydelsen av den enskildes agerande

En annan tänkbar invändning mot att införa ett system med ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid hänger samman med svårigheterna att avgöra i vilka fall det är den enskilde som förorsakat dröjsmålet.

Det kan i många fall vara så att anledningen till att utbetalningen dröjer i viss mån har samband med hur den enskilde agerat. Frågan är om detta ska leda till att det inte bör införas ett system med ekonomisk kompensation över huvud taget. Det finns skäl som talar både för och emot att den enskildes agerande ska tillmätas betydelse i fråga om rätten till en eventuell kompensation.

För att låta den enskildes handlande ha någon betydelse i denna fråga talar det faktum att det framstår som helt orimligt att den som själv orsakat en lång handläggningstid ska kunna få kompensation för fördröjningen. Här måste det beaktas att det är allmänna medel som används.

Det är inte alltid enkelt att avgöra när det är den enskilde och inte Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som orsakat dröjsmålet. I vissa fall kan det vara så att båda parter får sägas bära ett visst ansvar för fördröjningen. Myndigheten har dock alltid ett ansvar för att driva ärendet framåt vilket betyder att den exempelvis bör påminna den enskilde om att ge in olika handlingar. Den enskilde ska med andra ord inte tillåtas att dra ut på handläggningstiden. Det hindrar emellertid inte att det kan uppkomma fall där handläggningen dragit ut på tiden av den anledningen att myndigheten inte agerat som den borde.

Det som sagts nu ger enligt utredningens mening vid handen att det förhållandet att den enskildes agerande kan bidra till förseningen inte håller som invändning mot att införa ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid. Utredningen anser vidare att om ett system med ekonomisk kompensation ska införas, så bör

det utformas så att utgångspunkten är att det saknar betydelse vad som är skälet till dröjsmålet. Det förslag som utredningen lägger fram i kapitel 7 är följaktligen uppbyggt så att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i normalfallet inte ska behöva göra några sådana överväganden.

Det kan dock inte uteslutas att det kan uppkomma särskilda undantagssituationer där den enskilde uppenbart bidragit till förseningen på ett sådant sätt att det skulle vara stötande att betala ut kompensationen. Även om det kan framstå som ett teoretiskt och inte praktiskt problem kan det inte heller helt bortses från att rätten till kompensation skulle kunna utnyttjas av någon för att få ränta på sina pengar. För att göra det möjligt att undvika stötande resultat och för att upprätthålla tilltron till regelverket krävs därför att det finns en ventil för fall där en kompensation framstår som uppenbart orimlig. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör således ges en möjlighet att fatta beslut om att ränta inte ska betalas ut på den grunden att den enskilde bidragit till förseningen.

Med den konstruktion som presenterats ovan är det utredningens uppfattning att risken för stötande resultat inte är särskilt stark. Det faktum att det inte sällan kan vara så att den enskilde bidragit till dröjsmålet utgör därför inte något tungt argument emot att införa en ordning som innebär att kompensation betalas ut till den som fått vänta länge på sin ersättning.

6.4 Åtgärder för att förebygga långa handläggningstider

Inledning

Som framgått ovan ligger det inte i utredningens uppdrag att generellt föreslå åtgärder för att bidra till att förkorta handläggningstiderna. Det är enligt utredningens mening ändå relevant för den bedömning som här ska göras att beakta om det finns några alternativ till att i efterhand kompensera för att handläggningen dragit ut på tiden. I det följande redogör utredningen därför för några åtgärder som vidtas eller skulle kunna vidtas för att förbättra handläggningstiderna. Utredningen vill dock redan här påpeka att dessa åtgärder inte direkt talar emot att det införs en ordning med ekonomisk kompensation. Ingenting hindrar att ekonomisk kompensation betalas ut samtidigt som förebyggande insatser görs.

På andra rättsområden har det under senare tid införts eller föreslagits flera åtgärder mot långa handläggningstider. Från och med den 1 januari 2010 gäller exempelvis lagen (2009:1058) om förtursförklaring i domstol.⁴⁰ Vidare har Förvaltningslagsutredningen nyligen föreslagit att det bör införas en möjlighet till dröjsmålstalan där en part, genom överklagande till högre instans, kan få prövat om ärendet i fråga är färdigt för avgörande.⁴¹ Bifalls överklagandet ska överinstansen, normalt en domstol, förelägga beslutsmyndigheten att avgöra ärendet inom tid som överinstansen bestämmer.⁴²

Här nedan går utredningen igenom några åtgärder som är tänkbara inom socialförsäkringsområdet när det gäller att förkorta handläggningstiderna.

Tydliga krav i regleringsbrev

Innehållet i regleringsbreven utgörs huvudsakligen av regeringens mål- och resultatkrav på myndigheten samt myndighetens finansiella förutsättningar, bl.a. hur stora anslag myndigheten får använda.

Kraven på verksamheten i fråga om mål och resultat uttrycks i regleringsbreven på olika sätt för olika myndigheter. För vissa myndigheter anges i hög grad konkreta krav på verksamhetens effektivitet. När det exempelvis gäller Sveriges Domstolar anges i regleringsbrevet för budgetåret 2010 att inriktningen under de närmaste åren bör vara att huvuddelen (75 procent) av brottmålen (exklusive förtursmål) inte bör ta längre tid än fem månader att avgöra i tingsrätt respektive hovrätt. När det gäller tvistemålen (exklusive gemensam ansökan om äktenskapsskillnad) är målet att huvuddelen (75 procent) av dessa inte bör ta längre tid än sju månader att avgöra i tingsrätt respektive hovrätt.

Ett annat exempel på regleringsbrev med konkreta krav på handläggningstid är regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Migrationsverket. Där anges bl.a. att beslut om uppehållstillstånd eller utvisning ska fattas senast inom sex månader från det att ansökan kommit in till myndigheten. Vidare anges att beslut som

⁴⁰ Se prop. 2008/09:213.

⁴¹ SOU 2010:29.

⁴² SOU 2010:29.

rör ensamkommande barn och s.k. Dublinärenden ska fattas senast inom tre månader från det att ansökan kommit in.

Ytterligare ett exempel är regleringsbrevet för budgetåret 2010 avseende Centrala studiestödsnämnden (CSN). Där beskrivs som ett mål att alla kompletta ansökningar ska handläggas inom tre veckor.

Andra regleringsbrev innehåller formuleringar som inte tar sikte på en exakt tidsram i fråga om handläggningstider m.m. Regleringsbrevet för Försäkringskassan för budgetåret 2010 är ett sådant exempel. Här anges beträffande handläggningstider följande: "Socialförsäkringen handlar om att rätt person ska få rätt utbetalning i rätt tid – så att människor kan känna tilltro för socialförsäkringen och dess administration."

Regleringsbrevet för Pensionsmyndigheten anger bl.a. att myndigheten under 2010 särskilt ska prioritera att övergången till den nya organisationen sker med minsta möjliga störning och att utbetalningar sker snabbt och rätt och att fondhandeln fungerar effektivt. Som mål för verksamheten anges att Pensionsmyndigheten ska minska tiderna för genomströmning för återkravsärenden, omprövningar samt ålderspensionsärenden som har koppling till att pensionsspararen eller pensionären bor eller har bott eller arbetat utomlands. Det anges vidare att Pensionsmyndigheten ska kunna uppvisa en väsentlig förbättring av balanserna beträffande de nämnda områdena.

Ett sätt att påverka en myndighets handläggningstider är således att genom regleringsbrev uppställa konkreta mål för myndigheten att uppfylla. Utredningen är samtidigt medveten om att det lagts fram förslag om att avskaffa verksamhetsdelen av myndigheternas regleringsbrev (SOU 2007:75). Om verksamhetsstyrningen framöver alltjämt ska ske genom regleringsbreven är det utredningens uppfattning att målformuleringar i dem är en tänkbar åtgärd för att komma till rätta med långa handläggningstider.

Effekten av tydliga mål i regleringsbreven är dock begränsad för den enskilde. De mål som regleringsbreven innehåller är just mål och är som sådana inte inriktade på individnivå. Konkreta mål i regleringsbrevet kan alltså inte utesluta att den enskilde av olika anledningar ändå drabbas av utdragna handläggningstider.

Serviceåtagande

Mot bakgrund av de problem som beskrivits ovan beträffande Försäkringskassans handläggningstider och tillgänglighet gav regeringen år 2009 Försäkringskassan i uppdrag att presentera ett s.k. serviceåtagande. Begreppet serviceåtagande ska, enligt Försäkringskassan, betraktas som en utfästelse som starkt påverkas av att den försäkrade ensam eller i samspel med partners eller medaktörer har ett eget ansvar att förse myndigheten med nödvändiga upplysningar för att den ska kunna fatta ett riktigt beslut så fort som möjligt. Åtagandet är därmed inte så starkt att det kan jämföras med en servicegaranti som utan motprestationer garanterar ett visst utfall. Samtidigt är det inte så svagt att det kan jämföras med enbart ett dokument som visar upp ett visst tjänstutbud. Serviceåtagandet ligger i stället någonstans mitt emellan dessa båda ytterligheter.⁴³

Nedan lämnas en översiktlig beskrivning av Försäkringskassans serviceåtagande i de delar som har särskild betydelse för utredningens uppdrag.

Försäkringskassan beslutade i ett första steg i juni 2009 om serviceåtaganden avseende sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer.

Följande åtaganden beslutades i juni 2009:

- Det ska ta högst 30 dagar att handlägga ärenden i de berörda ärendeslagen.
- Telefonsamtal ska besvaras inom fem minuter. Den enskilde ska alltid veta den beräknade väntetiden. Om den enskilde inte kan få svar på sina frågor direkt ska myndigheten återkomma inom två dagar.
- E-post ska besvaras inom två arbetsdagar.
- Vanligt brev ska besvaras inom tio arbetsdagar.
- Om Försäkringskassan saknar uppgifter eller handlingar eller om det behövs ytterligare utredning kan det ta längre tid än de angivna handläggnings- och svarstiderna. I sådana fall ska den enskilde dock alltid få en återkoppling.

⁴³ Jfr Försäkringskassan dnr 24524-2009. Serviceåtagandet ska således inte förväxlas med den allmänna serviceskyldighet eller de allmänna krav på snabb handläggning som enligt förvaltningslagen gäller för alla förvaltningsmyndigheter.

Nästa steg i serviceåtagandet infördes den 30 november 2009. Då beslutade Försäkringskassan om serviceåtaganden för samtliga handikappförmåner, dvs. handikappersättning, vårdbidrag, bilstöd och assistansersättning samt för närståendepenning, graviditetspenning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Vidare beslutades om ett åtagande kopplat till det s.k. EU-kortet.

Åtagandena skiljer sig åt beroende på vilken förmån det gäller och har i vissa fall en något annorlunda karaktär än de åtaganden som beslutades i juni samma år. Serviceåtagandets andra steg innebär följande:

- För graviditetspenning och närståendepenning ska det ta högst 30 dagar att handlägga ärendena. Om Försäkringskassan behöver fler uppgifter eller handlingar eller om ärendet behöver utredas kan det dock ta längre tid. I sådana fall ska Försäkringskassan kontakta den enskilde inom en vecka. Åtagandet om återkoppling inom en vecka gäller även beträffande de förmåner som omfattades av serviceåtagandet i juni 2009.
- För bilstöd, handikappersättning, vårdbidrag, assistansersättning samt för sjukersättning och aktivitetsersättning är åtagandet att en personlig handläggare ska ta kontakt med den sökande inom en vecka från det att ansökan har kommit in. Den enskilde ska få närmare information om när beslut kan beräknas vara klart.
- När EU-kort beställs från myndighetens självbetjäningstjänster ska det ta högst tio dagar innan den som beställt kortet får det till sin hemadress.

En stor del av de förmåner som Försäkringskassan administrerar omfattas numera alltså av ett serviceåtagande som anger en målsättning för när beslut ska fattas. Försäkringskassans inre arbete för att leva upp till serviceåtagandet bidrar naturligtvis till att handläggningstiderna kan kortas.

Enligt uppgifter som Pensionsmyndigheten lämnat till utredningen har Pensionsmyndigheten som mål att under år 2010 utveckla serviceåtaganden gentemot allmänheten. Arbetet med serviceåtagandena kommer, enligt Pensionsmyndigheten, att vara klart under hösten 2010.

Inspektionen för socialförsäkringen

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig förvaltningsmyndighet som bildades den 1 juli 2009. Genom bildandet av ISF skapades en självständig tillsynsfunktion inom socialförsäkringsområdet.

Enligt förordningen (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen har ISF till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Med systemtillsyn avses granskning av om den aktuella myndighetens egna system för styrning och kontroll säkerställer en korrekt och enhetlig tillämpning av det regelverk som myndigheten ska tillämpa. Med effektivitetsgranskning avses granskning av om myndighetens verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

I regleringsbrevet för budgetåret 2010 anges vidare att ISF, genom att bidra till att rätt ersättning betalas ut till rätt person i tid, har en central roll inom socialförsäkringsområdet. Där anges också att det för tilltron till socialförsäkringen är nödvändigt att säkerställa en effektiv handlägningsprocess samt att förhindra felaktiga utbetalningar och obehörigt nyttjande av försäkringen.⁴⁴

Inom ISF:s granskningsområde ingår i första hand tre myndigheter; Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. ISF får dock genomföra granskning även av verksamheter som gränsar till socialförsäkringsområdet och av samverkansinsatser som har anknytning till socialförsäkringsområdet. Exempel på sådana s.k. gränsytor till socialförsäkringsområdet, som ISF ska kunna granska, är områden som gränsar mot arbetsmarknadsområdet, mot hälso- och sjukvården samt mot socialtjänsten.⁴⁵

ISF har inte till uppgift att ta ställning i enskilda ärenden. ISF har vidare ingen normerande funktion och inte heller några sanktionsmöjligheter.

Inrättandet av ISF bör på sikt kunna bidra till en effektivare och därmed också snabbare handläggning hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

⁴⁴ Se vidare förordning (2009:602) med instruktion för Inspektionen för socialförsäkringen och Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Inspektionen för socialförsäkringen.

⁴⁵ SOU 2008:10 s. 76 f.

Interna mål

Ett annat sätt för en myndighet att påverka handläggningstiderna är att sätta upp interna mål. Sådana mål finns hos Försäkringskassan och uttrycks bl.a. som att en viss kvotdel av alla ärenden inom ett ärendeslag ska handläggas inom ett visst antal dagar. Exempelvis anger det interna målet beträffande sjukpenning att minst 90 procent av ärendena ska vara avslutade inom 30 dagar. Ett annat exempel är handikappersättning där det målet är att minst 75 procent av ärendena ska vara avslutade inom 120 dagar.

Pensionsmyndigheten har i sin verksamhetsplan ett antal kortsiktiga mål för 2010, varav sex är prioriterade mål. Ett av dessa handlar om att eliminera ärendebalanserna. Myndigheten har även som långsiktigt mål att utbetalningarna alltid ska ske i rätt tid. Enligt uppgifter som Pensionsmyndigheten lämnat till utredningen har myndigheten en tydlig inriktning att under 2010 korta handläggningstiderna.

Interimistiska beslut

I detta sammanhang bör även möjligheten till interimistiska beslut nämnas. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får enligt 112 kap. 2 § SFB meddela interimistiska beslut, när det är av väsentlig betydelse för den som begär ersättning. Som ytterligare förutsättning gäller att rätten till ersättning inte kan avgöras utan betydande dröjsmål men att sannolika skäl talar för att den försäkrade har rätt till ersättningen. Ett interimistiskt beslut får meddelas även när det står klart att rätt till ersättning föreligger men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål.

Justitieombudsmannen har i ärenden rörande lång handläggningstid hos Försäkringskassan påtalat att Försäkringskassan, för att förhindra att det uppstår glapp i utbetalningen till den enskilde, bör ta ställning till om det finns förutsättningar att fatta ett interimistiskt beslut om ersättning.⁴⁶

Möjligheten att använda sig av interimistiska beslut finns emellertid inte i alla ärenden. Enligt 112 kap. 4 § SFB får sådant beslut nämligen inte fattas i fråga om adoptionsbidrag, bilstöd,

⁴⁶ Jfr bl.a. JO:s beslut den 29 december 2009 i dnr 2270-2009.

allmän ålderspension, särskilt pensionstillägg eller efterlevandepension och efterlevandestöd.⁴⁷

Förtursregler

En möjlighet att påverka Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten mot kortare handläggningstider skulle kunna vara att låta vissa förmånsslag, exempelvis dem som typiskt sett är av störst vikt för den enskildes ekonomi, handläggas med förtur. Ärenden rörande förmåner som på detta sätt skulle betecknas som förtursärenden skulle därmed behandlas särskilt skyndsamt eller i vart fall med förtur framför övriga ärenden.

Mål av förturskaraktär är vanliga inom domstolsprocessen. Särskilt i de allmänna förvaltningsdomstolarna förekommer flera olika frågor med förtur. Enligt 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion ska ett mål avgöras så snart det kan ske. I samma paragraf anges vidare att ett mål, eller en fråga som har kommit upp i ett mål, ska handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. Vilka mål som är förtursmål bestäms, enligt paragrafen, i domstolens arbetsordning. Mål och ärenden kan emellertid erhålla förturskaraktär även genom att det finns uttryckliga bestämmelser i lagstiftningen om att de ska handläggas inom viss längsta tid.

Exempel på mål som typiskt sett behandlas med förtur är mål om tvångsvård av barn, missbrukare och psykiskt sjuka. Ett annat exempel är offentliga upphandlingar. När det gäller de allmänna domstolarna finns uttryckliga tidsgränser för hantering av brottmål där den tilltalade är häktad eller där han eller hon inte har fyllt 18 år.

Ett system med förtur för vissa förmånsslag liknande det som finns inom domstolsprocessen skulle kunna införas även på socialförsäkringsområdet. Det kräver visserligen en bedömning av vilka förmåner som i sådant fall skulle bedömas vara viktigare än andra och därmed erhålla förturskaraktär. Vilka förmåner som är avgörande för den försäkrades ekonomi kan nämligen skifta väsentligt utifrån de förhållanden som råder i det enskilda fallet. Ett problem med en sådan lösning är därför att förmåner som i det enskilda fallet kan vara av väsentlig betydelse för den försäkrades

⁴⁷ En rätt till provisoriska beslut finns under vissa förutsättningar även enligt rådets förordning (EG) nr 883/2004.

ekonomi inte tillhör förturskategorin. Sådana förmåner kan då komma att ta längre tid att handlägga än vad som gäller i dag, eftersom de ofrånkomligen skulle nedprioriteras i förhållande till förmåner av förturskaraktär. Dessa svårigheter hindrar dock inte att en sådan ordning används för att säkerställa att vissa förmåner som kan bedömas som särskilt viktiga för enskilda ges en högre prioritet än andra.

6.5 Sammanfattande bedömning

Utredningens bedömning: Ett system som ger ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid skulle kunna bidra till att stärka den enskildes rätt till en förmån. Fördelarna för den enskilde med ett sådant system är emellertid inte så stora att de uppväger de kostnader som är förknippade med detta. Utredningen avråder därför från att införa ett system med ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid.

Handläggningstiderna hos Försäkringskassan har under en följd av år varit långa. Myndigheten har för det kritiserats av bl.a. Justitieombudsmannen. Utredningens uppdrag är emellertid inte att lösa problemen med långa handläggningstider. Uppgiften är i stället att överväga vilka skäl som kan tala för respektive emot att det införs en ekonomisk kompensation för den som fått vänta oacceptabelt länge på en utbetalning. I avsnitt 6.2 och 6.3 har utredningen gjort en genomgång av de argumenten. I detta avsnitt gör utredningen en sammanfattande bedömning av de argument som beskrivits i föregående avsnitt.

En första fråga blir då vilket behov av kompensation som kan sägas föreligga. Här kan det till en början konstateras att den rätt till en förmån som framgår av olika författningar kan framstå som svag jämfört med anspråk på civilrättens eller skatterättens områden. En utdragen handläggningstid kan medföra att den enskilde uppfattar rätten till förmånen som illusorisk. Som konstateras i avsnitt 6.2.2 finns det vissa möjligheter att få ekonomisk kompensation inom ramen för de regler som gäller i fråga om skadestånd. Inom den frivilliga skaderegleringen betalas det exempelvis ut ersättning för förlorad möjlighet att göra pengar räntebärande. Också andra skador kan ersättas. Det förutsätter dock att det varit

fråga om fel eller försummelse. Vanligtvis torde det dock inte vara fråga om att den långa handläggningstiden beror på fel eller försummelse. Om handläggningstiden blir lång kan det i och för sig stå i strid med 7 § FL som anger att handläggningen ska ske skyndsamt. Det betyder dock inte per automatik att fel eller försummelse föreligger. Eftersom det alltså kan vara svårt för den enskilde att påvisa att fel eller försummelse förekommit erbjuder möjligheterna till skadestånd i praktiken ett ganska svagt skydd för den enskilde i dessa situationer.

Rätten till en förmån kan mot den nu angivna bakgrunden framstå som svag. Att vissa pensionsförmåner må ha en stark ställning när det gäller rätten till själva förmånen på det sättet att de omfattas av egendomsskyddet i regeringsformen ändrar inte det. Till den svaga bilden bidrar att det i dag inte går att få till stånd en domstolsprövning förrän ett beslut av myndigheten fattats. En möjlighet till ekonomisk kompensation skulle därför kunna bidra till att stärka rätten till förmånen. Här ska dock nämnas att Förvaltningslagsutredningen nyligen föreslagit att det bör införas en möjlighet till dröjsmålstalan där en högre instans, på en parts begäran, kan förelägga beslutsmyndigheten att avgöra ärendet inom tid som överinstansen bestämmer (se avsnitt 6.4).

Redogörelsen i kapitel 6.2 ger i övrigt vid handen att det inte finns några särskilt starka skäl för en möjlighet till kompensation. Det kan i viss mån tänkas att en kompensation skulle fungera som ett incitament att handlägga ärenden snabbare men det får anses tveksamt om en sådan effekt är trolig. Däremot skulle redovisningen av kompensationsbeloppen fylla en funktion på det sättet att det blir tydligt hur verksamheten sköts.

När det sedan gäller de invändningar som skulle kunna riktas mot ett system med ekonomisk kompensation vid långa handläggningstider skulle det till att börja med kunna ifrågasättas om det är lämpligt att införa en sådan möjlighet enbart i fråga om Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens ärenden. Detta är i och för sig ingen direkt nackdel men en sådan särlösning kan uppfattas som inkonsekvent. Dessa myndigheter skulle å andra sidan kunna uppfattas som moderna och ansvarstagade förvaltningsmyndigheter där den enskildes rätt står i fokus. En möjlighet till kompensation skulle därigenom också kunna bidra till att stärka förtroendet för de berörda myndigheterna.

Det är alltså ingen avgörande nackdel att bara införa en sådan ordning för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Snarare

skulle en sådan ordning kunna sägas ligga väl i linje med de tankar som förs fram i den nyligen avlämnade förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175). I den föreslås ett nytt mål för den svenska förvaltningspolitiken. Det nya målet anger att statsförvaltningen ska vara innovativ, samverkande, rättssäker och effektiv. Regeringen anger i propositionen att ett omfattande förändringstryck och ständiga krav på rättssäkerhet och effektivitet gör att verksamheten ständigt måste vidareutvecklas. I samband med detta påtalar regeringen även behovet av nya idéer och tillvägagångssätt för att undanröja onödig byråkrati, förenkla människors vardag och för att få en ännu effektivare användning av skattebetalarnas pengar. Regeringen betonar också arbetet med att stärka människors tillit till myndigheterna.

Det skulle också kunna hävdas att åtgärder bör vidtas för att lösa problemen med långa handläggningstider och att det är fel väg att gå att i efterhand kompensera dem som drabbats. Även om det inte är utredningens uppdrag att föreslå sådana åtgärder har utredningen därför gått igenom flera tänkbara åtgärder för att korta handläggningstiderna. Men även om det kan anföras en rad exempel på insatser som kan göras i det syftet är det utredningens uppfattning att det ena inte behöver utesluta det andra. Det finns därför inget hinder mot att det vid sidan av arbetet med att korta handläggningstiderna också införs möjligheter till kompensation för den som fått vänta alltför länge på en utbetalning.

Om det införs en möjlighet till kompensation uppkommer naturligtvis frågan om vad som händer med de serviceåtaganden som Försäkringskassan fått regeringens uppdrag att ta fram. Det finns som utredningen ser det visserligen inget direkt hinder mot att serviceåtagandena finns kvar vid sidan av kompensationsreglerna. Samtidigt går det inte att bortse ifrån att det för den enskilde kan förefalla oklart vad som gäller i de situationer där tidsfristerna i serviceåtagandet inte överensstämmer med tidsfristerna för beräkning av kompensation. Detta problem kan dock inte sägas vara så stort att det i någon större utsträckning bör påverka frågan om det bör införas ett system med kompensation vid lång handläggningstid.

Utredningen kommer mot den nu angivna bakgrunden fram till att den enskildes rätt att få en förmån utbetald inom rimlig tid kan behöva stärkas. Vidare kan utredningen konstatera att det bortsett från kostnadsaspekter inte finns några bärande invändningar mot en ordning som ger ekonomisk kompensation vid lång handlägg-

ningstid. Frågan blir därför om de kostnader som är förknippade med en möjlighet till ekonomisk kompensation uppvägs av det förbättrade skydd som den enskilde kan få med kompensationen.

Vid den avvägning som nu ska göras utgår utredningen i det följande från det förslag som utredningen – i enlighet med direktiven – lägger fram i detta betänkande. Det förslaget bygger på att tillägg som utgångspunkt ska betalas efter en handläggningstid på 30 alternativt 90 dagar räknat från utgången av den månad som förmånen hänför sig till. Utredningen har efter en jämförelse med andra räntemodeller funnit att den s.k. avkastningsräntan i räntelagen är den ränta som bör användas vid utformningen av ett system med ekonomisk kompensation för långa handläggningstider.

Det främsta argumentet för att införa en ordning med ekonomisk kompensation är som framgått ovan att det skulle kunna stärka den enskildes rätt till utbetalning av en förmån inom rimlig tid. Tyngden av argumentet är i huvudsak beroende av vilket värde kompensationen kan komma att få för den enskilde. Till belysning av detta kan följande exempel uppställas. Om kompensationen beräknas på samma sätt som avkastningsränta, så skulle den aktuella räntesatsen per den 1 januari 2010 uppgå till 2,5 procent. Utifrån en räntesats om 2,5 procent skulle en utbetalning i form av t.ex. sjukpenning om 12 000 kronor som fördröjs med 4 månader leda till en kompensation om 100 kronor.⁴⁸

Ytterligare uppgifter som belyser kompensationens värde för den enskilde kan hämtas från kapitel 10. Där presenteras kostnadsberäkningar som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gjort för utredningens räkning. Av beräkningarna framgår bl.a. följande. Beträffande sjukpenning skulle det i hälften av de fall som aktualiserar kompensation röra sig om ett kompensationsbelopp som inte överstiger 25 kronor. Det genomsnittliga kompensationsbeloppet skulle uppgå till cirka 56 kronor. I fråga om föräldrapenning skulle hälften av kompensationsutbetalningarna vara på under 6 kronor och den genomsnittliga utbetalningen uppgå till cirka 11 kronor. När det gäller sjukersättning skulle det genomsnittliga kompensationsbeloppet uppgå till 126 kronor, medan det i mer än hälften av fallen skulle röra sig om belopp under 25 kronor. Vidare framgår att ungefär hälften av kompensationsutbetalningarna i ärenden om inkomstpension, tilläggspension och

⁴⁸ Utredningens överväganden i fråga om konstruktion och beräkning av kompensationen utvecklas i kapitel 7.

garantipension skulle vara högst 8 kronor. När det gäller bostadstillägg för pensionärer skulle cirka hälften av utbetalningarna vara 2 kronor eller lägre.

Anledningen till att kompensationsbeloppen i många fall blir låga är att det räntegrundande beloppet ofta inte är så högt och att den tid som ränta beräknas på – trots den generösa regleringen i förslaget – ofta inte blir så lång.

Det bör visserligen beaktas att beräkningarna utgår från de historiskt låga räntenivåer som gäller i dag. Om räntorna höjs i framtiden kommer också kompensationsbeloppen att öka. Även med beaktande av detta är det emellertid utredningens uppfattning att värdet av kompensationen måste betecknas som begränsat ur den enskildes perspektiv.

Det ekonomiska värdet måste också sättas i relation till de problem som de enskilda drabbas av. Den form av kompensation som utredningens förslag innebär bygger, som framgått ovan, på en räntekonstruktion och inte på skadeståndsrättsliga principer. En sådan form av kompensation lämpar sig väl för att ersätta en förlust av möjligheten att göra pengar räntebärande. Problemen med långa handläggningstider är emellertid ofta av en annan dimension. Även om vissa mindre ekonomiska förluster i form av räntor och påminnelseavgifter kan drabba den enskilde torde det ofta handla om en oro för framtida försörjning m.m. Den typen av psykisk påfrestning låter sig inte kompenseras genom räntebelopp som många gånger blir ganska små.

Mot dessa begränsade fördelar ska som angetts ovan vägas kostnaderna för en ordning där enskilda ges ekonomisk kompensation. Utbetalningarna av tillägg kan uppskattas till cirka 25 miljoner kronor per år. Men de administrativa kostnaderna är högre än så. Det betyder att det kostar mer att införa systemet än vad de enskilda sammantaget tjänar på det, åtminstone under de närmaste åren efter införandet. Det kan naturligtvis hävdas att om det av principiella skäl anses viktigt att värna den enskildes rätt till en förmån genom att införa ett system med ekonomisk kompensation så är det värt priset.

Här måste det också hållas i minnet att det framstår som olämpligt att finansiera ett sådant system på något annat sätt än genom omfördelningar inom respektive myndighets förvaltningsanslag eller genom omprioriteringar när det gäller de förmåner vars administration bekostas av avgifter från pensionsspararna. Det betyder i sin tur att annan verksamhet måste anpassas efter detta.

Om det ska ske genom personalneddragningar handlar det i runda tal om 50 heltidsanställningar. Det finns en betydande risk att en sådan personalneddragning kommer att få en negativ inverkan på handläggningstiderna, och en sådan effekt är inte acceptabel.

Sammantaget gör utredningen den bedömningen att den enskildes skydd för rätten till en förmån inte skulle vinna så mycket genom ett system med ekonomisk kompensation att det är värt de kostnader som är förknippade med systemet. Utredningen avråder därför från att införa ett sådant system.

7 Utformningen av ett system med kompensationstillägg

7.1 Inledning

Utredningen har i kapitel 6 analyserat de främsta argumenten för och emot att införa en ordning där enskilda ges ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Som framgått av avsnitt 6.5 ovan är det utredningens uppfattning att ett sådant system inte bör införas.

I direktiven anges emellertid att utredningen som utgångspunkt ska föreslå ett system med ekonomisk kompensation på grund av lång handläggningstid. Det anges vidare att utredningen därvid ska utarbeta ett heltäckande regelsystem för när Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i olika fall ska vara skyldiga att betala sådan kompensation. Mot denna bakgrund presenterar utredningen i det följande ett förslag till ett system med ekonomisk kompensation i angivna situationer. Om ett system med kompensation vid lång handläggningstid ska införas är det således utredningens uppfattning att ett sådant system bör utformas i enlighet med det förslag som utredningen här lämnar.

Det har under utredningsarbetets gång tydligt framkommit att det finns behov av att begreppsmässigt särskilja den nu aktuella kompensationen från annan ersättning, exempelvis sådan som betalas ut i form av en socialförsäkringsförmån. På motsvarande sätt finns ett behov av att kunna hålla isär kompensationen från olika typer av redan befintliga räntesystem. Utredningen har mot denna bakgrund valt att kalla den kompensation som enligt utredningens förslag ska betalas ut vid lång handläggningstid för *kompensationstillägg*.

Detta kapitel inleds med en analys av vilka förmåner som bör omfattas av ett system med kompensationstillägg. Därpå följer utredningens överväganden bl.a. i fråga om vid vilken tidpunkt det

bör uppkomma en skyldighet att betala sådant tillägg. Utredningen behandlar därefter frågan om tillägget bör konstrueras som ett fast belopp eller som någon form av ränta. Slutligen redogörs för ett antal viktiga räntesatser som används inom den svenska förvaltningen. I det avsnittet presenterar utredningen också sin bedömning i fråga om hur en räntesats bör konstrueras när det gäller beräkningen av kompensationsstillägg.

7.2 Vilka förmåner bör omfattas?

Utredningens förslag: Alla förmåner som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska som utgångspunkt omfattas av systemet med kompensationsstillägg. Undantag bör endast göras beträffande kostnadsersättningar inom ramen för aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen samt i fråga om jämställdhetsbonus, tandvårdsstöd och det s.k. EU-kortet.

En grundläggande fråga vid utformningen av ett system där ekonomisk kompensation ska ges till den som fått vänta länge på en utbetalning är vilka förmåner som ska omfattas av systemet.

De förmåner som handläggs av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten är av flera olika slag. Det rör sig, som redovisats i kapitel 3 ovan, om familjeförmåner, förmåner vid sjukdom eller arbetsskada, förmåner vid funktionshinder, förmåner vid ålderdom, bostadsstöd, m.m. Därutöver handlägger Försäkringskassan sådana förmåner som inte direkt ingår i socialförsäkringssystemet, exempelvis jämställdhetsbonus och förmåner till totalförsvarspliktiga. En del förmåner avser specifika tidsperioder och utbetalas löpande. Andra förmåner, t.ex. bilstöd, är inte på samma tydliga sätt knutna till någon särskild period.

De olika förmånernas vitt skilda karaktär innebär att det i många avseenden ställs olika krav på utredningen och handläggningen hos den ansvariga myndigheten. Det innebär också att handläggningstiden för olika förmåner kan variera kraftigt.

Mot denna bakgrund finns det anledning att fundera över om en skyldighet att betala ut kompensationsstillägg vid lång handläggningstid bör omfatta alla förmåner eller om vissa förmåner bör undantas från ett sådant system.

Syftet med att införa ett system med kompensationstillägg bör, enligt utredningens mening, vara att det ska stärka den enskildes i dag förhållandevis oskyddade rätt till en förmån (jfr kapitel 6 ovan). Det syftet gör sig gällande beträffande i stort sett alla de förmåner som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten handlägger. Utgångspunkten för övervägandena i frågan om vilka förmåner som ska omfattas av systemet bör därför vara att alla ska omfattas om inte beaktansvärda skäl talar emot det.

Ett tänkbart argument för att undanta vissa förmåner är att behovet av skydd är mer framträdande i fråga om somliga förmåner än beträffande andra. Utifrån ett sådant resonemang skulle en tänkbar lösning kunna vara att inrikta regleringen om kompensation på de förmåner där det verkligen har betydelse för den enskildes dagliga försörjning. Med andra ord skulle kompensationsskyldigheten omfatta enbart de förmåner som typiskt sett är av störst betydelse för den enskildes ekonomi. På så sätt skulle bestämmelserna om kompensation på grund av lång handläggningstid koncentreras till situationer där det kan sägas finnas störst behov av att stärka den enskildes rätt till förmånen. I så fall skulle man kunna låta systemet omfatta de förmåner som uppvisar stora likheter med ersättning för arbete. Om en sådan lösning skulle väljas skulle den lagtekniska regleringen också kunna utgå från den skatterättsliga lagstiftningen på så sätt att de förmåner som är skattepliktiga även skulle omfattas av möjligheten till kompensationstillägg. Skatteplikten omfattar nämligen just de förmåner som i skatterättsliga sammanhang likställs med ersättning för arbete (jfr 10, 11 och 15 kap. inkomstskattelagen). För övriga förmåner skulle det då inte kunna utgå något kompensationstillägg.

Följande förmåner är inte skattepliktiga enligt inkomstskattelagen (jfr 8 kap. 9–11, 15–17 och 19 §§ samt 11 kap. 25 och 31–33 §§ inkomstskattelagen): särskilt pensionstillägg, efterlevandestöd till barn, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd, ersättning för merutgifter för arbetsresor (i stället för sjukpenning), utvecklingsersättning, rehabiliteringsersättning (såvitt avser utgifter för nattlogi eller resor m.m.), handikappersättning, assistansersättning, bilstöd, vårdbidrag (såvitt avser merkostnader), adoptionsbidrag, barnbidrag, förlängt barnbidrag, flerbarnstillägg, underhållsstöd, familjebidrag till totalförsvarspliktiga i form av näringsbidrag samt bostadsbidrag.

Förmåner som enligt inkomstskattelagen däremot omfattas av skatteplikten är bl.a.: inkomstpension, tilläggspension, garantipension,

premiepension, sjukersättning, aktivitetsersättning, garantiersättning, arbetsskadelivränta, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, graviditetspenning, sjukpenning, närståendepenning, smittbärarpennning, rehabiliteringspenning (dock inte den del som avser utgifter för nattlogi eller resor m.m.), aktivitetsstöd, dagpenning till totalförsvarspiktiga och vårdbidrag (dock inte den del som avser merkostnader).

En lösning som knyter kompensationstillägget till skattskyldigheten innebär dock, som framgår ovan, att även vissa förmåner som kan ha särskilt stor betydelse för den enskilde faller utanför systemet. Här avses bl.a. handikappersättning, assistansersättning, barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag. Redan på grund härav bör tillägget inte begränsas till de förmåner som enligt inkomstskattelagen omfattas av skatteplikt. De förmåner som har stor betydelse för den enskildes ekonomi skulle naturligtvis i stället kunna avgränsas genom någon form av generalisering. Enligt utredningens mening är detta dock mindre lämpligt. Det går inte att bortse från att det är ytterst individuellt vilka ersättningar som kan sägas vara avgörande för privatekonomin. En sådan bedömning är i högsta grad beroende av de individuella förutsättningarna i varje enskilt fall. Mot denna bakgrund anser utredningen att ett system för kompensationstillägg inte bör knytas till den betydelse som förmånen kan ha för den enskildes försörjning.

Ytterligare ett sätt att bestämma vilka förmåner som bör ingå i ett system för kompensationstillägg skulle kunna vara att utesluta sådana förmåner som normalt sett kräver en omfattande utredning, eftersom det kan vara svårt att i dessa fall definiera vad som är oacceptabelt lång handläggningstid. Exempel på sådana utredningskrävande förmåner är sjukersättning och assistansersättning. Det förhållandet att en viss förmån generellt sett kräver lång handläggningstid kan enligt utredningens mening emellertid knappast utgöra skäl för att inte låta den omfattas av möjligheten till kompensationstillägg.

Utredningens slutsats av det som sagts nu blir att det inte bör gälla några mer generella begränsningar i fråga om möjligheten att få kompensationstillägg. Ett sådant resonemang stämmer dessutom bäst överens med kompensationstilläggets syfte att stärka den enskildes rätt till en viss förmån. Detta hindrar dock inte att undantag kan behöva göras om en viss förmån av särskilda skäl inte bör ingå. Så kan vara fallet om förmånen till större del handläggs av annan myndighet än Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten

eller om handläggningen av andra orsaker ligger utanför Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens kontroll.

Utifrån de nyss angivna förutsättningarna finns särskilda skäl att inte låta förmånen jämställdhetsbonus omfattas av möjligheten till kompenstationstillägg. När det gäller jämställdhetsbonus går det till på så sätt (se kapitel 3 ovan) att Försäkringskassan till Skatteverket ska lämna uppgifter om beslutad bonus senast den 1 maj året efter det år bonusen avser. Den berättigade föräldern kan därefter, genom kreditering, tillgodoräknas ett belopp motsvarande bonusen i samband med skattebeskedet. Hanteringen av jämställdhetsbonusen ligger således till viss del utanför Försäkringskassans kontroll. Dessutom tillgodoräknas föräldern bonusen först lång tid efter Försäkringskassans beslut. Jämställdhetsbonusen är således en förmån som enligt utredningens mening inte lämpar sig för kompenstationstillägg.

Även i fråga om aktivitetsstöd och utvecklingsersättning finns skäl att i vissa avseenden överväga ett undantag från reglerna om kompenstationstillägg. Som framgår av kapitel 3 ovan kan sådan ersättning utgå till den som deltar i vissa åtgärder inom de arbetsmarknadspolitiska programmen. Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning beräknas och utbetalas av Försäkringskassan. Sådan ersättning bör därför kunna omfattas av reglerna om kompenstationstillägg. Stöd till vissa kostnader som bl.a. resor, logi och dubbelt boende beräknas och utbetalas däremot av Arbetsförmedlingen och ligger därmed utanför utredningens uppdrag.

Inom det statliga tandvårdsstödet finns dels ett allmänt tandvårdsbidrag, dels ett skydd mot höga kostnader som kallas tandvårdsersättning. Regler om tandvårdsstödet finns bl.a. i lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd¹. Varken högkostnadsskyddet eller bidraget utgörs av ekonomisk ersättning som utbetalas till den enskilde. Bidraget, som i och för sig utgörs av en ekonomisk ersättning, är nämligen konstruerat som ett tillgodohavande hos Försäkringskassan och pengarna betalas ut direkt till behandlande tandläkare eller tandhygienist (vårdgivaren).² Det finns därför inte anledning att låta bestämmelserna om kompenstationstillägg omfatta tandvårdsstödet.

¹ Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (2008:193) om statligt tandvårdsstöd, i Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets föreskrifter och allmänna råd (TLVFS 2008:1) om statligt tandvårdsstöd samt i Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2008:6) om statligt tandvårdsstöd.

² Om en försäkrad vänder sig till en vårdgivare inom EU/EES-området, utom Sverige, kan det dock i vissa fall finnas en möjlighet till ersättning i efterhand (se kapitel 3 ovan).

Den som tillfälligt vistas i ett annat EU/EES-land eller Schweiz har rätt till nödvändig vård på samma ekonomiska villkor som invånarna i landet. För att få det krävs i de flesta fall ett europeiskt sjukförsäkringskort (s.k. EU-kort) som visar att svensk försäkringstillhörighet föreligger. En sådan förmån som inte har karaktären av ekonomisk ersättning passar svårligen in i ett system med ekonomisk kompensation för lång handläggningstid. I direktiven för utredningen anges dessutom att utredningen ska undersöka förutsättningar för att införa en skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att ekonomisk kompensera enskilda som har fått vänta på en *utbetalning* under oacceptabelt lång tid. Det innebär således att förmåner som inte har karaktären av ekonomisk ersättning redan på den grunden faller utanför uppdraget.

Sammantaget innebär detta att utgångspunkten är att alla förmåner som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska omfattas av systemet med ekonomisk kompensation. Undantag bör endast göras beträffande kostnadsersättningar inom ramen för aktivitetsstödet och utvecklingsersättningen samt i fråga om jämställdhetsbonus, tandvårdsstöd och det s.k. EU-kortet.

7.3 Kompensation efter omprövning, rättelse eller överklagande

Utredningens förslag: Kompensationstillägg ska betalas ut i de fall där en förmån beviljats först efter det att det ursprungliga beslutet omprövats eller rättats av beslutsmyndigheten. Dessamma ska gälla om förmånen beviljats först efter överklagande hos allmän förvaltningsdomstol.

7.3.1 Inledning

I kapitel 5 ovan har lämnats en översiktlig beskrivning av reglerna om omprövning, rättelse (ändring) och överklagande. I följande avsnitt redogör utredningen för sina överväganden beträffande i vilken utsträckning eventuellt kompensationstillägg bör kunna utgå även med anledning av ersättning som betalas ut först efter

omprövning, rättelse eller överklagande av det ursprungliga beslutet.

7.3.2 Omprövning

Av genomgången i kapitel 5 framgår att ett beslut efter omprövning kan komma att ändras på så sätt att den försäkrade beviljas en förmån som han eller hon tidigare har nekats. Det innebär i sin tur att beslutet att bevilja ersättning normalt sett fattas senare än det annars skulle ha gjort. Frågan är då om det även i samband med beslut som fattas efter omprövning ska kunna utgå kompensationstillägg på grund av att det tagit lång tid innan den ersättningsberättigade får sina pengar.

Den frågeställning som aktualiseras här innehåller två delfrågor. Den ena gäller om det över huvud taget bör vara möjligt att få kompensation i fall där en förmån beviljats först efter det att det ursprungliga beslutet fattats. Den andra delfrågan rör vilken tid som ska läggas till grund för bedömningen av om tillägg ska betalas. Ska den räknas från den tid som förmånen hänför sig till eller ska den räknas från tidpunkten när omprövning begärs? Den första delfrågan behandlas här nedan. Den andra delfrågan behandlas i avsnitt 7.4.

När det gäller frågan om omprövningsfallen över huvud taget ska omfattas av systemet med ekonomisk kompensation finns det flera skäl som talar för att kompensationstillägg ska kunna betalas också i dessa fall. Ett sådant skäl är att det ur den enskildes synvinkel normalt sett inte torde spela någon roll om det är ett ursprungligt beslut eller ett omprövningsbeslut som ligger till grund för en utbetalning av en förmån. Det viktiga för den enskilde torde i detta sammanhang i stället vara när utbetalningen rent faktiskt sker.

Ett annat skäl för att låta omprövningsfallen ingå i systemet är att det finns tydliga belägg för att också den handläggningen inte sällan drar ut på tiden. Som framgått i kapitel 5 ovan har Justitieombudsmannen vid upprepade tillfällen understrukt betydelsen av att Försäkringskassan fattar sina beslut om omprövning inom sex veckor från inkommen begäran, om inte särskilda skäl föranleder

annat.³ Det syfte som bär upp reglerna om kompensation gör sig alltså gällande också i denna fråga.

Några egentliga nackdelar med att också låta omprövningsfallen omfattas av systemet med kompensation kan utredningen inte se. Det skulle visserligen kunna göras gällande att det blir krångligt att beräkna den tid som ska läggas till grund för beräkningen men som framgår av avsnitt 7.4 nedan går det problemet att lösa.

Slutsatsen av det som sagts nu är att det bör vara möjligt att få ekonomisk kompensation också i de fall där en förmån beviljats först efter det att det ursprungliga beslutet omprövats. När det gäller vilken tid som bör kunna åtgå för handläggningen av ett omprövningsärende innan det kan bli fråga om kompensation för den enskilde hänvisas, som angetts ovan, till avsnitt 7.4.

7.3.3 Rättelse av beslut

Utöver ovan nämnda regler om omprövning finns en möjlighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att i vissa fall själv *rätta* ett felaktigt beslut bl.a. därför att det innehåller en uppenbar oriktighet (se kapitel 5 ovan samt bestämmelserna i 113 kap. 3 § SFB och 26 § FL). Beslut som omfattas av huvudregeln i socialförsäkringsbalken får som utgångspunkt ändras på detta sätt fram till och med två år efter den dag då beslutet meddelades, men undantag från denna tidsgräns finns. För ärenden om allmän ålderspension gäller dock i stället reglerna om rättelse i 26 § FL och dessa innehåller inte någon begränsning i tiden.

Följaktligen kan ett beslut på grund av uppenbar oriktighet ändras mycket lång tid efter det datum då det ursprungliga beslutet fattades. Frågan är då om även en utbetalning efter rättelse ska kunna kombineras med ekonomisk kompensation för att den enskilde fått vänta länge på sina pengar. Man skulle visserligen kunna hävda att en ändring som här avses grundar sig på uppenbara felaktigheter som snarare är att hänföra till misstag än till systematiskt långa handläggningstider.

För den enskilde torde det emellertid normalt sett sakna betydelse om grunden för dröjsmålet är långsam handläggning av det ursprungliga ärendet eller om det är att myndighetens

³ Se bl.a. JO:s beslut i dnr 5564-2009. Jfr även Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2001:4) om omprövning och ändring enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Enligt dessa bör omprövning av beslut göras inom sex veckor från det att omprövning begärdes, såvida inte särskilda skäl föranleder annat.

ursprungliga beslut innehåller en uppenbar oriktighet som rättas i efterhand. Detta talar för att inte särbehandla rättelsebesluten.

Liksom beträffande omprövning gäller att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska ändra ett felaktigt beslut oberoende av om det blivit felaktigt till följd av myndighetens misstag eller till följd av den enskildes agerande.⁴ Det innebär att den försenade utbetalningen i vissa fall kan vara orsakad av den enskilde själv. Detta förhållande utgör, enligt utredningens mening, dock inte skäl att undanta rättelsebesluten från kompensationsskyldigheten. Frågan om betydelsen av den enskildes agerande som grund för dröjsmålet bör i stället behandlas på samma sätt som beträffande övriga fall av kompensationstillägg, enligt vad som redogörs för i avsnitt 7.4 nedan.

Slutsatsen av det som sagts nu blir att kompensationstillägg bör kunna komma i fråga också när förmånen betalas som ett resultat av att det ursprungliga beslutet rättats. I de fall förmånen utgår med ett högre belopp som en följd av ett rättelsebeslut bör tillägg kunna komma i fråga på det tillkomna (och eventuellt försenade) beloppet. Betydelsen av detta ska dock inte överdrivas. I många fall där det ursprungliga beslutet rättas handlar det om rena skriv- eller räknefel.

7.3.4 Överklagande

Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet. Regler om överklagande finns främst i 113 kap. SFB, vilka gäller framför bestämmelserna i FL.

När väl ärendet överklagats och handlingarna i ärendet överlämnats till högre instans för överprövning, saknar Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten i det närmaste helt möjlighet att påverka handläggningen. Ansvaret för handläggningen ligger då i stället hos den domstol där ärendet ska prövas.

Direktiven för utredningen omfattar endast handläggningen hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Frågan om kompen-

⁴ När det gäller rättelse enligt 26 § FL anges detta uttryckligen i lagtexten (jfr ”*eller någon annans skrivfel, räknefel, eller liknande förbiseende*”). Beträffande 113 kap. 3 § SFB (tidigare 20 kap. 10 a § AFL), se bl.a. prop. 1977/78:20 s. 82 f.

sationstillägg avseende handläggningen i högre instans omfattas alltså inte av utredningens uppdrag.

Däremot finns skäl att överväga om inte handläggningen hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör träffas av reglerna om kompenstationstillägg även i de fall där utbetalning sker först efter en överprövning i högre instans. Det kan ju förekomma att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten efter oacceptabelt lång handläggningstid avslår en ansökan som – efter att beslutet överklagats – beviljas i högre instans. Om den försäkrade i sådant fall inte kan tillerkännas någon kompenstation för lång handläggningstid kommer han eller hon uppenbarligen i ett sämre läge än om förmånen redan i första skedet beviljats av den handläggande myndigheten. En sådan situation bör naturligtvis undvikas. Utredningen föreslår därför att kompenstationstillägg ska kunna betalas ut även när förmånen beviljas först efter överprövning i högre instans. I fråga om hur tiden ska beräknas hänvisas till avsnitt 7.4 nedan.

Utredningen är medveten om att den lösning som här beskrivs kan uppfattas som inkonsekvent ur den enskildes perspektiv eftersom det kan uppkomma en situation där Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten relativt snabbt avslagit en ansökan, men förmånen sedan beviljas efter en lång domstolsprocess. En sådan situation ger alltså inte rätt till kompenstationstillägg enligt förslaget ovan. Så som direktiven utformats faller denna fråga dock utanför utredningens uppdrag.

7.4 För vilken tid bör kompenstationstillägg beräknas?

Utredningens förslag: Kompenstationstillägg ska betalas om en förmån betalas ut senare än 30 dagar efter utgången av den kalendermånad som förmånen hänför sig till. Tillägg ska dock inte betalas för tid som infaller tidigare än 30 dagar efter den dag då ansökan om förmånen inkom till den handläggande myndigheten. I fråga om vissa mer utredningskrävande förmåner ska dock den angivna tiden vara 90 dagar i stället för 30 dagar.

Kompenstationstillägg ska beräknas till och med den dag som förmånen betalas ut. I ärenden som överklagats till allmän förvaltningsdomstol ska kompenstationstillägg dock inte beräknas på den sammanlagda tid som ärendet handlagts i domstol.

7.4.1 Från vilken tidpunkt bör kompenstationstillägg beräknas?

Hur lång handläggningstid kan accepteras?

Utgångspunkten för utredningens arbete är, enligt direktiven, att föreslå ett regelsystem som innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska vara skyldiga att utge ekonomisk kompenstation till försäkrade som fått vänta på en ersättning under oacceptabelt lång tid. Det kan redan mot denna bakgrund konstateras att det inte bör komma i fråga att föreslå en skyldighet för den handläggande myndigheten att betala kompenstationstillägg utan att myndigheten först haft rimlig tid på sig att utreda och fatta beslut i ärendet.

Den ansvariga myndigheten bör således få använda sig av skälig tid för handläggning innan det kan bli aktuellt att kompensera den enskilde. De förmåner som handläggs av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten utgör tillsammans ett mycket komplext system av olika trygghetsförmåner, som alla handläggs och beslutas utifrån sina specifika förutsättningar. Vilken tid som i detta sammanhang kan betecknas som skälig eller acceptabel för att handlägga ett visst ärende kan därför variera kraftigt mellan olika förmåner. Att i fråga om bedömningen av rimlig handläggningstid ta hänsyn till alla sådana ärendespecifika rutiner är emellertid inte önskvärt. Det skulle nämligen kräva en alltför differentierad och

svåröverskådlig lagstiftning. I direktiven betonas dessutom att regelverket bl.a. bör kännetecknas av likformighet samt att höga krav måste ställas på att systemet är överblickbart och begripligt för den enskilde. Mot denna bakgrund är utredningen av den uppfattningen att vad som utgör acceptabel tid för handläggning rimligen får bedömas utifrån en kraftigt schabloniserad beräkning.

Viss ledning kan i detta sammanhang hämtas från Försäkringskassans serviceåtagande (se kapitel 6 ovan). I serviceåtagandet anges en längsta handläggningstid om 30 dagar för flera förmåner. Det gäller för bl.a. sjukpenning, föräldrapenning, bostadsbidrag och närståendepenning. Serviceåtagandet öppnar dock för att handläggningen kan ta längre tid när Försäkringskassan saknar uppgifter eller handlingar eller om det behövs ytterligare utredning.

För andra förmåner anges i serviceåtagandet betydligt längre handläggningstider. För vårdbidrag och bilstöd anges exempelvis att den försäkrade kan räkna med en handläggningstid om cirka tre månader. För assistansersättning är den angivna handläggningstiden cirka fyra månader.

Som redogjorts för i kapitel 6 ovan har Försäkringskassan även interna mål beträffande handläggningstider i olika ärenden.⁵ Enligt dessa mål bör 90 procent av ärendena om sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning avgöras inom 30 dagar. För bostadsbidrag är målet att 75 procent av ärendena ska vara avgjorda inom samma tid. Av Försäkringskassans årsredovisning för år 2009 framgår att 88 procent av sjukpenningärendena, 69 procent av ärendena rörande tillfällig föräldrapenning, 79 procent av ärendena rörande föräldrapenning och 54 procent av ärendena rörande bostadsbidrag under år 2009 avgjordes inom den målsatta tiden om 30 dagar. För sjukersättning, aktivitetsersättning, vårdbidrag, handikappersättning, assistansersättning, bilstöd och arbetsskadelivränta gäller som mål att 75 procent av ärendena i respektive förmån ska vara avgjorda inom 120 dagar. I realiteten visade resultatet för 2009 att 76 procent av ärendena om sjukersättning, 81 procent av ärendena om aktivitetsersättning, 86 procent av ärendena om vårdbidrag, 80 procent av ärendena om handikappersättning, 73 procent av ärendena om assistansersättning, 91 procent av ärendena om bilstöd och 67 procent av ärendena om arbetsskadelivränta avgjordes inom 120 dagar.⁶

⁵ Motsvarande detaljerade målnivåer har ännu inte utarbetats av Pensionsmyndigheten.

⁶ Försäkringskassans årsredovisning 2009.

De betalningsrutiner som i dag gäller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har naturligtvis också viss betydelse för frågan om rimlig handläggningstid. Som framkommit i kapitel 3 ovan sker utbetalning i de flesta fall månadsvis. För att beslut och utbetalning ska kunna ske samma månad som ansökan om förmånen inkom till myndigheten förutsätts därför att den faktiska handläggningstiden är mycket kort. I de fall ansökan inkom i slutet av en månad får det med denna utgångspunkt till och med anses i det närmaste uteslutet att betalning hinner ske samma månad. Det innebär att utbetalning i sådant fall enligt ordinarie betalningsrutiner i stället sker tidigast nästföljande månad.

Här finns även skäl att erinra om att tanken med kompen-
sationstillägg just är att kompensera den enskilde för att han eller hon inte fått tillgång till ersättningen inom skälig tid. Med den utgångspunkten kan det vara av intresse att jämföra med vid vilken tidpunkt den enskilde kan sägas ha drabbats av en försenad utbetalning. I många situationer är det naturligtvis så att den enskilde inte har någon annan försörjning än den aktuella förmånen och i sådant fall påverkas den enskildes ekonomi i det närmaste omedelbart av en försening. I andra fall kan effekten däremot vara något fördröjd. I de situationer där den enskilde under senare hälften av en månad avstått från förvärvsarbete för att t.ex. vårda barn hinner detta nämligen i praktiken sällan påverka den aktuella månadens löneutbetalning. I sådant fall drabbas den enskilde inte heller av något löneavdrag förrän nästkommande månad.

Sammantaget anser utredningen att kompen-
sationstillägg som huvudregel bör kunna beräknas utifrån en skälig handläggningstid om 30 dagar. Det innebär att en handläggningstid som understiger 30 dagar inte i något fall bör kunna ge upphov till kompen-
sationstillägg. Däremot kan det finnas skäl att tillåta en längre handläggningstid beträffande vissa typiskt sett särskilt utredningskrävande förmåner. Här avses främst sjukersättning, aktivitetsersättning, vårdbidrag, handikappersättning, assistansersättning, bilstöd och arbetsskadelivränta. Det är, enligt utredningens mening, inte rimligt att ställa samma krav på en handläggningstid om 30 dagar även för dessa förmåner. Något sådant skulle dessutom kunna skapa orealistiska förväntningar hos enskilda. I syfte att i möjligaste mån uppnå enhetliga och lättöverskådliga regler om kompen-
sation bör kompen-
sationstillägg beträffande samtliga dessa utredningskrävande förmåner inte beräknas förrän efter 90 dagars handläggning.

Från vilken tidpunkt ska kompenstationstillägg beräknas?

Nästa fråga blir att bestämma från vilken tidpunkt den här angivna handläggningstiden om 30 respektive 90 dagar bör beräknas. Ett sätt att i detta sammanhang beräkna handläggningstiden är att utgå från den tidpunkt då Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har fått in *fullgott beslutsunderlag*. Med fullgott beslutsunderlag avses här att myndigheten har all nödvändig information som behövs för att fatta beslut i ärendet. Denna mätmetod innebär således att den tid som löper fram till dess att myndigheten fått in fullgott beslutsunderlag inte räknas när man mäter tiden för handläggningen.

En följd av en mätmetod som tar utgångspunkt i den tidpunkt då myndigheten har fullgott beslutsunderlag är emellertid också att rätten till kompenstationstillägg inte påverkas av om handläggningen fram till denna tidpunkt dragit ut på tiden. En sådan lösning stämmer dåligt överens med myndighetens ansvar för utredningen och för att ärendet handläggs så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts (se 7 § FL). Den största delen av handläggningen utgörs dessutom normalt sett av att myndigheten ser till att skaffa in tillräckligt beslutsunderlag. Därefter återstår vanligtvis enbart själva beslutsfattandet, vilket i normala fall knappast kan sägas kräva några större handläggningsåtgärder.

En metod som är beroende av att myndigheten har tillgång till fullgott beslutsunderlag innebär dessutom att myndigheten i varje enskilt fall måste göra en bedömning av när denna tidpunkt inträffar. Ett sådant system skulle med all sannolikhet bli orimligt arbetskrävande. Det kan dessutom tänkas att en bedömning av beslutsunderlagets kvalitet går att göra på olika sätt, vilket är ägnat att leda till osäkerhet när det gäller frågan om från vilket datum handläggningstiden verkligen ska beräknas.

Ett annat sätt att mäta handläggningstiden är att utgå från *den tidpunkt då ansökan kom in* till myndigheten. Ansökningstidpunkten är som regel lätt att identifiera och man slipper då problemet med att myndigheten i varje enskilt fall ska bedöma när fullgott beslutsunderlag inkommit i ärendet.

En beräkningsmetod som utgår från inkommen ansökan stämmer dessutom väl överens med det sätt som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten mäter sina handläggningstider i dag. Även de handläggningstider som angetts i Försäkringskassans serviceåtagande utgår från ansökningsdatum (se kapitel 6 ovan).

Mot att låta ansökningstiden utgöra startpunkt för mätning av handläggningstiden i fråga om rätten till kompensationstillägg talar emellertid det förhållandet att datumet för ansökan ofta inte stämmer överens med den tid som förmånen avser. I vissa fall, t.ex. beträffande allmän ålderspension, kan ansökan göras i förväg, dvs. innan den tid som utbetalningen avser inträtt. I andra fall kan ansökan om ersättning göras i efterhand. Så är t.ex. fallet beträffande underhållsstöd som normalt kan beviljas för en månad bakåt i tiden och för handikappersättning som normalt kan beviljas för sex månader bakåt i tiden (se mer om detta i kapitel 3 ovan).

Ett annat skäl emot att utgå från tiden för ansökningen är att ett mycket stort antal förmåner utbetalas löpande, främst månadsvis, efter en inledande ansökan från den enskilde. Detta gäller bl.a. för sjukpenning, handikappersättning, vårdbidrag och de allmänna ålderspensionerna. Eventuella förseningar beträffande de utbetalningar som följer på den första utbetalningen efter ansökan kan svårligen omfattas av ett system för kompensationstillägg som utgår från tiden för ansökan. Teoretiskt sett kan ju de löpande utbetalningarna försenas även om den första utbetalningen skett i rimlig tid. Det betyder att tidpunkten för ansökningen i dessa fall saknar relevans i förhållande till förseningar som sker i ett senare skede.

Utredningen anser mot denna bakgrund att handläggningstiden som regel bör beräknas med utgångspunkt i den tidsperiod som förmånen hänför sig till. Med en sådan ordning behövs inget ställningstagande till när beslutsunderlaget är komplett. När det gäller löpande förmåner finns då också en relevant och lätt identifierbar utgångspunkt för beräkningen av handläggningstiden. Detta är särskilt viktigt eftersom de flesta av de förmåner som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten betalas ut månadsvis. Med hänsyn till Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens utbetalningsrutiner bör beräkningen av handläggningstiden lämpligen ske från utgången av den kalendermånad som förmånen hänför sig till. Om förmånen exempelvis avser sjukpenning för juni månad, bör man således kunna börja beräkningen av handläggningstiden från utgången av juni månad.

Ansökningstidens betydelse

Det kan emellertid inte komma i fråga att beräkna handläggningstiden helt oberoende av tidpunkten för ansökan. I de fall ansökan kan göras i efterhand skulle det annars finnas risk för att det uppstod en rätt till kompensationsstillägg i samma stund som ansökan ingavs till myndigheten. Det bör därför finnas en begränsningsregel som kompletterar huvudregeln på så sätt att tillägg inte ska betalas för tid som infaller tidigare än viss tid efter den dag då ansökan om förmånen inkom till den handläggande myndigheten.

Även kostnadsersättningar kan hänföras till en viss tidsperiod

I fråga om kostnadsersättningar kan det förefalla oklart till vilken tidsperiod de hänför sig. Utredningen anser dock att dessa som regel får anses hänföra sig till den månad då den aktuella kostnaden uppstod för den försäkrade. Det innebär att en förmån som avser att ersätta kostnaden för exempelvis tandvård i samband med arbetsskada får anses hänföra sig till den tidpunkt då den försäkrade betalade för vården. I de fall ersättning för kostnader enligt gällande författning begärs i förväg på så sätt att den försäkrade ansöker om särskild ersättning för att kunna införskaffa viss egendom eller utföra en särskild resa, bör man kunna anse att förmånen i stället hänför sig till den tid då den förmånsberättigade inkom med en ansökan om förmånen. Är det däremot fråga om kostnadsersättningar som utbetalas löpande som en del av eller i stället för det månatliga ersättningsbeloppet, t.ex. sjukpenning i form av merutgifter för resor, är det beträffande frågan om vilken tidpunkt förmånen hänför sig till ingen skillnad jämfört med övriga utbetalningar av sjukpenning. Utredningen återkommer till denna fråga i författningskommentaren.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår alltså utredningen att handläggningstidens beräkning som huvudregel bör utgå från utgången av den kalendermånad som förmånen hänför sig till. Om ansökan inkommer efter den månad som förmånen avser bör beräkningen i stället utgå från den dag då ansökan inkom till den handläggande myndigheten. Med utgångspunkt i de handläggningstider som angetts ovan

innebär detta att utredningen föreslår att kompenstationstillägg enligt huvudregeln ska betalas när beviljad ersättning betalas ut senare än 30 respektive 90 dagar efter utgången av den kalendermånad som ersättningen hänför sig till. Tillägg ska dock inte betalas för tid som infaller tidigare än 30 respektive 90 dagar efter den dag då ansökan om förmånen inkom till den handläggande myndigheten.

7.4.2 Till vilken tidpunkt bör kompenstationstillägg beräknas?

Frågan under vilken tid kompenstationstillägg bör utgå innefattar även frågan till vilken tidpunkt beräkningen av kompenstationstillägget ska göras. När det gäller den bortre tidpunkten för beräkningen av handläggningstiden kan konstateras att handläggningen av ett ärende normalt avser alla de åtgärder som vidtas fram till dess att ärendet avslutas eller beslut fattas. Ett alternativ vore därför att grunda beräkningen av kompenstationstillägg på tiden fram till denna tidpunkt.

Sett ur den enskildes perspektiv är det i stor utsträckning emellertid ointressant huruvida beslut fattats om inte pengarna också betalas ut. Det väsentliga för den enskilde och hans eller hennes ekonomi torde alltså i stället vara vid vilken tidpunkt ersättningen faktiskt betalas ut.

Även i fråga om ränteberäkningar inom civilrätten gäller i normala fall som utgångspunkt att beräkning görs för tiden fram till dess att en viss betalning sker. Så är fallet beträffande ränta enligt räntelagen, där såväl avkastningsränta som dröjsmålsränta löper fram till dess att betalning av det räntegrundande beloppet sker. På motsvarande sätt löper ränta också enligt bestämmelserna om återkrav fram till dess att den enskilde återbetalar pengarna till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Mot denna bakgrund anser utredningen att kompenstationstillägg som huvudregel bör utgå fram till dess att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten betalar ut ersättningen till den förmånsberättigade. Detta bör gälla oavsett om det rör sig om en utbetalning till ett konto här i landet eller till ett konto i något annat land.

7.4.3 Särskilt om omprövning

I avsnitt 7.3 ovan har utredningen föreslagit att även de beslut som fattas först efter omprövning bör omfattas av bestämmelserna om kompensation vid lång handläggningstid. Här nedan behandlas frågan om vilken tid som i dessa fall ska läggas till grund för bedömningen av om tillägg ska betalas. En möjlig lösning vore att räkna tiden från den tidpunkt då omprövning begärs. En annan vore att räkna tiden i enlighet med vad som gäller för den aktuella förmånen, dvs. från den tid som förmånen avser alternativt från ansökningsdagen.

Det finns skäl som talar för att den aktuella tiden bör räknas från det att omprövning begärs. Under handläggningen inför det beslut som omprövas har myndigheten, som framgått ovan, en skyldighet enligt förvaltningsrättsliga principer att driva utredningen framåt och att se till så att beslut i ärendet fattas utan onödigt dröjsmål. Någon motsvarande skyldighet att påverka utredningen eller tidsutdräkten saknas emellertid i fråga om tiden mellan det första beslutet och begäran om omprövning. För att omprövning ska ske förutsätts vanligtvis att myndigheten uppmärksammas på behovet av ändring, i allmänhet genom att parten begär omprövning eller överklagar beslutet. Härtill ska läggas att omprövning till den enskildes fördel inte sällan beror på att beslutsunderlaget ändrats på grund av att den enskilde kompletterat underlaget.

Å andra sidan är det ur den enskildes perspektiv utan betydelse att förmånen beviljas först efter omprövning. Situationen kan ju vara den att handläggningen inför ett första avslagsbeslut har varit osedvanligt lång, men att handläggningstiden i omprövningsärendet blir förhållandevis kort. Om den enskilde under sådana förhållanden beviljas den aktuella förmånen efter omprövning, kan det för honom eller henne framstå som orimligt att kompensation inte utgår för den tid som löpt under den första handläggningsfasen, dvs. fram till det ursprungliga beslutet.

I vissa fall kan situationen dessutom vara den att förmånen beviljats efter omprövning även utan att något ytterligare beslutsunderlag tillförts. I sådana fall kan det av naturliga skäl framstå som stötande att beräkna kompensationsstillägget enbart från tidpunkten för begäran om omprövning. Till detta ska läggas att begäran om omprövning enligt huvudregeln i SFB ska ha inkommit till myndigheten inom två månader från den dag då den enskilde fick

del av beslutet (113 kap. 19 § SFB).⁷ Den tid som myndigheten inte kan påverka blir därmed i många fall tämligen kort i förhållande till den handläggningstid som är aktuell.

Utredningen anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att kompenstationstillägg efter omprövning bör beräknas på samma sätt som enligt huvudregeln. Det innebär att handläggningstiden bör beräknas från utgången av den kalendermånad som förmånen avser respektive från den dag ansökan inkom till den handläggande myndigheten. Det innebär också att skyldigheten att kompensera den enskilde inträder 30 respektive 90 dagar efter angiven tidpunkt, i enlighet med vad som gäller för förmånen i fråga.

7.4.4 Särskilt om rättelse

Som framgår av avsnitt 7.3 ovan anser utredningen att systemet med kompenstation för lång handläggningstid bör omfatta även de beslut som innebär att ett tidigare beslut ändras eller rättas därför att det innehåller en uppenbar oriktighet (113 kap. 3 § SFB och 26 § FL). Det innebär att även den som beviljas en förmån först efter ett sådant rättelsebeslut kan ha rätt till kompenstation för att det tagit lång tid innan han eller hon fått sina pengar.

Skillnaden mellan rättelse och ordinär omprövning ligger bl.a. i att det kan gå mycket lång tid innan ett beslut rättas. Beslut som omfattas av huvudregeln i SFB får som utgångspunkt ändras på detta sätt fram till och med två år efter den dag då beslutet meddelades, men undantag från denna tidsgräns finns. För ärenden om allmän ålderspension gäller i stället reglerna om rättelse i 26 § FL och dessa innehåller inte någon begränsning i tiden.

Även om det således kan gå lång tid innan rättelse sker anser utredningen att samma regler bör gälla för rättelse som övrig omprövning. För den enskilde är effekten densamma, nämligen att någon ersättning inte utbetalas i rätt tid. Utredningen föreslår således att kompenstationstillägg ska beräknas på samma sätt som vid omprövning. Det innebär att skyldighet att betala kompenstationstillägg inträder 30 respektive 90 dagar efter utgången av den kalendermånad som förmånen avser. Tillägg ska dock inte betalas

⁷ I ärenden om allmän ålderspension gäller i vissa fall särskilda tidsgränser för omprövning (jfr 113 kap. 26–31 §§ SFB).

för tid som infaller tidigare än 30 respektive 90 dagar efter den dag då den försäkrade inkom med sin ansökan om förmånen.

7.4.5 Särskilt om överprövning

Som angetts ovan överklagas Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens beslut hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet ska ha kommit in inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Som angetts ovan avser direktiven för utredningen endast handläggningen hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Frågan om kompenstationstillägg avseende handläggningen i högre instans omfattas alltså inte av utredningens uppdrag. Utredningen anser dock att det ändå finns skäl att föreslå att kompenstationstillägg ska kunna betalas ut även när förmånen beviljas först efter överprövning i högre instans. Skälen för utredningens inställning i denna fråga redovisas i avsnitt 7.3 ovan.

Frågan blir då vilken tid som bör ligga till grund för beräkningen av ett eventuellt kompenstationstillägg i det enskilda ärendet. Som framgått i kapitel 5 ovan krävs i normalfallet att den handläggande myndigheten omprövat ett beslut innan ärendet överlämnas till domstol. Om den enskilde inte är nöjd med omprövningsbeslutet har han eller hon rätt att överklaga beslutet till domstol. Det är i normalfallet alltså först därefter som ansvaret för handläggningen övergår till domstolen. För det fall den enskilde i och med domstolens avgörande beviljas den aktuella förmånen, ankommer det på Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten att se till att förmånen betalas ut.

En annan situation som kan uppkomma är att ansökan om en förmån avslås därför att den handläggande myndigheten finner att en nödvändig förutsättning inte föreligger, men att domstolen efter överklagande dit anser att den aktuella förutsättningen är uppfylld. I sådant fall överlämnar domstolen ärendet till myndigheten för fortsatt handläggning. Detta kan bli fallet bl.a. beträffande arbets-skadeersättning. Där förekommer det nämligen att Försäkringskassan avslår en ansökan om ersättning på den grunden att det inte rör sig om någon arbetsskada över huvud taget, men att domstolen därefter finner att kriterierna för arbetsskada är uppfyllda. Domstolen överlämnar då ärendet till Försäkringskassan för vidare handläggning, varvid Försäkringskassan har att besluta i fråga om

graden av nedsatt arbetsförmåga, ersättnings storlek, osv. Detta innebär att Försäkringskassan kan handlägga ett ärende under lång tid såväl före som efter en överprövning i högre instans.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns skäl att låta skyldigheten att betala kompenstationstillägg omfatta den totala tid som ärendet befunnit sig under Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens handläggningsansvar. Det innebär att det är den sammanlagda tid som ärendet befunnit sig hos den ansvariga myndigheten som ska läggas till grund för beräkningen. På motsvarande sätt som gäller för omprövning och rättelse bör beräkningen av den kompensationsgrundande tiden börja 30 respektive 90 dagar efter utgången av den kalendermånad som förmånen avser. Tillägg ska dock inte betalas för tid som infaller tidigare än 30 respektive 90 dagar efter den dag då den försäkrade inkom med sin ansökan om förmånen. Från denna tid ska alltså undantas den tid under vilken ärendet handlagts i domstol.

7.5 Orsaken till fördröjd handläggning

Utredningens förslag: Om det är uppenbart att den som har beviljats ersättning själv har orsakat att utbetalningen av ersättningen fördröjts har han eller hon inte rätt till kompenstationstillägg, om det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att tillägget betalas ut.

7.5.1 Inledning

I direktiven anges att utredningen ska analysera om det är lämpligt att låta orsaken till en utdragen handläggningstid i det enskilda ärendet inverka på rätten till ekonomisk kompenstation. Många gånger kan en försenad utbetalning från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten egentligen bero på att exempelvis ett underlag som begärts in av myndigheten, och som är nödvändigt för att det ska gå att ta ställning i sakfrågan, inte inkommit i rimlig tid. Handläggningen kan i sådana fall ha fördröjts av den försäkrade själv eller av någon annan utomstående person. Det kan också vara så att handläggningen kan ha fördröjts av att själva ansökan varit ofullständig, t.ex. därför att den inte är undertecknad, och att en komplettering beträffande ansökningshandlingen som begärts av

myndigheten har dröjt. Men även andra orsaker, som typiskt sett ligger utanför Försäkringskassans eller Pensionsmyndighetens kontroll, kan ligga bakom att ett ärende drar ut på tiden. Exempelvis kan ett ärendes komplexitet medföra att det tar lång tid innan beslut fattas.

Dessa frågor om betydelsen av orsaken till att handläggningen drar ut på tiden behandlas närmare nedan.

7.5.2 Den enskildes agerande

Det kan i många fall alltså vara så att anledningen till att utbetalningen dröjer i viss mån hänger samman med hur den enskilde agerat. Frågan är om detta ska påverka möjligheten att få ekonomisk kompensation. Det finns skäl som talar både för och emot att den enskildes agerande ska tillmätas betydelse.

För att låta den enskildes handlande ha någon betydelse i denna fråga talar det faktum att det kan framstå som orimligt att den som själv orsakat en lång handläggningstid ska kunna få kompensation för fördröjningen.

Å andra sidan är det inte alltid enkelt att avgöra när det är den enskilde och inte Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten som orsakat dröjsmålet. Invändningar kan också resas mot att på detta sätt låta en myndighet själv avgöra om den bidragit till att handläggningstiden blivit lång. I vissa fall kan det dessutom vara så att båda parter får sägas bära ett visst ansvar för fördröjningen.

Till detta kan läggas att det är myndigheten som ansvarar för handläggningen av ärendet och att detta ansvar innefattar en skyldighet att driva utredningen framåt (jfr kapitel 5 ovan). Myndigheten har för detta vissa verktyg till sitt förfogande. Bland annat kan ett ersättningsanspråk avvisas om ansökan t.ex. inte är undertecknad och sökanden inte kompletterar ansökningshandlingen inom förelagd tid. Det finns även möjlighet att avvisa anspråket om myndigheten begärt nödvändig komplettering av beslutsunderlag, t.ex. läkarintyg, men någon komplettering inte inkommer. Möjligheten att avvisa ansökningar bör dock användas med viss försiktighet.⁸ Regler om avvisning finns bl.a. i 110 kap. 10 och 11 §§ SFB.

⁸ Jfr prop. 2008/09:200 s. 553 f.

Ett tungt vägande skäl mot att låta den enskildes agerande påverka rätten till kompensation är att ett sådant system skulle kräva stora resurser i fråga om arbetskraft. Det skulle nämligen förutsätta att myndigheten i varje enskilt fall gjorde en genomgång av orsaken till dröjsmålet för att slutligen kunna besluta huruvida kompensationstillägg kan komma i fråga. Med hänsyn till den synnerligen stora ärendehantering som det här är fråga om, är det varken rimligt eller ekonomiskt försvarbart att i varje enskilt ärende göra en sådan bedömning.

För att undvika att systemet med kompensationstillägg på ett orimligt sätt tynger verksamheten föreslår därför utredningen att orsaken till dröjsmålet som utgångspunkt ska sakna betydelse. Fördelarna med att undvika den arbetsbelastning på verksamheten som det skulle innebära att införa en individuell prövning av varje enskilt fall får anses överväga att kompensationstillägg kan komma att betalas ut även till den som själv varit orsaken till ett ärendes fördröjning.

Samtidigt går det inte att bortse från att det kan finnas situationer där det skulle framstå som direkt stötande att tillerkänna den enskilde kompensation för en fördröjd utbetalning. Även om det kan framstå som ett teoretiskt och inte praktiskt problem kan det inte helt uteslutas att en sådan ordning skulle kunna utnyttjas av någon för att få ränta på sina pengar. Det krävs därför att det finns en ventil för fall där en kompensation framstår som orimlig. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bör således ges en möjlighet att fatta beslut om att kompensationstillägg inte ska betalas ut på den grunden att den enskilde själv bidragit till förseningen. Ett sådant beslut bör dock endast få fattas om det är uppenbart att den enskilde orsakat dröjsmålet och det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att tillägget betalas ut.

7.5.3 Ett ärendes beskaffenhet

Handläggningstiden är naturligtvis också beroende av ett ärendes komplexitet, dvs. hur omfångsrikt eller komplicerat ärendet är. I ärenden där en omfattande utredning behöver göras innan Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten kan fatta beslut, tar det normalt sett längre tid innan beslut om utbetalning kan fattas än vad det gör i mindre komplicerade ärenden.

För att enskilda ärenden av särskild dignitet ska undantas från systemet med kompensationstillägg eller särregleras på annat sätt krävs emellertid att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten i varje enskilt fall gör en bedömning av om ärendet är av sådan beskaffenhet att särbehandling bör ske. Som angetts beträffande den enskildes agerande ovan, står ett sådant krav i normala fall inte i proportion till kostnaderna som det skulle innebära. Utredningen föreslår därför att något undantag inte görs beträffande särskilt tidskrävande enskilda ärenden.

Det som sagts nu hindrar inte bedömningen att olika förmåns- slag kan behöva hanteras på olika sätt när det gäller att bestämma den tid som bör löpa innan det kan bli fråga om kompensationstillägg. I sådant fall grundar sig differentieringen dock på en schabloniserad modell utifrån den genomsnittliga handläggningstiden för olika ärendeslag och inte på en bedömning av komplexiteten i varje enskilt ärende. Frågan om handläggningstiden för olika ärendeslag behandlas närmare i avsnitt 7.4.

7.5.4 Övriga omständigheter

Som framgått ovan kan handläggningen dra ut på tiden också till följd av omständigheter som inte är att hänföra till den handläggande myndigheten eller till den enskilde själv. Exempelvis kan en försenad utbetalning bero på att en läkare inte inkommer med ett nödvändigt intyg i ett sjukpenningärende eller att en förskola dröjer med att skriva ett intyg i fråga om ett barns utevaro inför en begäran om tillfällig föräldrapenning. Frågan är då vilken betydelse en utomstående persons agerande ska tillåtas få för den enskildes rätt till kompensation.

Med utgångspunkt i den enskildes uppgiftsplikt och skyldighet att medverka i utredningen (se kapitel 5 ovan) skulle det kunna hävdas att det i första hand är den enskilde som har att ge in nödvändiga intyg eller annat underlag för beslut och att förseningar i nu berörda avseenden bör gå ut över den enskildes möjligheter att få kompensation.

Mot detta ska emellertid ställas myndighetens utredningsansvar (se vidare kapitel 5). Utredningsansvaret innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska föra utredningen framåt och se till att material som är nödvändigt för ett avgörande kommer in till myndigheten. I utredningsansvaret ligger också ett ansvar för

att se till att utredningen fortskrider. Utöver det sedvanliga utredningsansvaret finns det inom socialförsäkringsområdet dessutom uttryckliga möjligheter för myndigheten att inhämta nödvändig utredning (jfr bl.a. 110 kap. 13 och 14 §§ SFB).

Det sagda innebär att myndigheten måste vara aktiv för att se till att erforderligt material inkommer. Den ska dessutom vid behov skaffa in nödvändiga kompletteringar. Om en upplysning behövs från en läkare som har skrivit ett läkarutlåtande eller om ett yttrande behövs från t.ex. en annan myndighet kan Försäkringskassan, eller Pensionsmyndigheten i förekommande fall, därför direkt vända sig till läkaren eller den andra myndigheten.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte bör införas något undantag från rätten till kompensationsstillägg när den långa handläggningstiden beror på omständigheter som inte direkt är att hänföra till den enskilde (jfr avsnitt 7.5.2 ovan).

7.6 Val av kompensationsssystem

Utredningens förslag: Kompensationsstillägg ska beräknas som en ränta på den ersättning som efter avdrag för skatt betalas ut efter lång handläggningstid.

7.6.1 Kompensationsstillägg bör utgå i form av ränta

Som beskrivits ovan anges i utredningens direktiv att ett system för ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid bör bygga på en beräkningsgrund liknande ränta. Även om direktiven således utpekar någon form av ränta som den mest rimliga lösningen av frågan om hur den ekonomiska kompensationen bör utformas, finns skäl att överväga en kompensation som inte innefattar ränta. Det blir då närmast fråga om ett fast belopp. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att den som fått vänta oacceptabelt länge på sin förmån kompenseras för dröjsmålet med en extra utbetalning om 100 kronor.

Ett sådant system skulle ha den fördelen att det inte skulle kräva någon uträkning av olika räntebelopp. Eftersom kompensationsbeloppet då inte skulle vara beroende av varken förmånens storlek eller den exakta längden av dröjsmålet, skulle det vara för-

hållandevis enkelt att hantera. Det skulle också vara både lätt att förstå och att förutsäga.

Fördelarna med det fasta beloppet kan emellertid samtidigt sägas vara dess uppenbara nackdelar. Det kan hävdas att ett system med ett fast kompensationsbelopp skulle leda till orimliga konsekvenser med hänsyn till att det förmånsbelopp som betalas ut kan variera mycket kraftigt. Jämfört med ett förmånsbelopp om 500 kronor (t.ex. ersättning i form av tillfällig föräldrapenning) är ett kompensationsbelopp om t.ex. 100 kronor ett förhållandevis stort belopp. Jämfört med ett förmånsbelopp om 30 000 kronor (t.ex. två månaders ersättning i form av sjukpenning) kan det beroende på den tid som ska kompenseras å andra sidan vara ett ganska litet belopp. Samma sak gäller med handläggningstiden. Det kan tyckas orimligt om kompensationen skulle vara helt oberoende av den tid som den förmånsberättigade tvingats vänta på sin ersättning. Med ett fixerat fast belopp spelar det nämligen ingen roll om en förmån försenats med en vecka eller med sex månader, beloppet är som utgångspunkt ändå detsamma. Det är således svårt att fastställa ett fixerat belopp som kan uppfattas som rimligt i alla tänkbara fall.

Det är visserligen möjligt att konstruera ett system med ett fast kompensationsbelopp på så sätt att beloppet stegras i takt med förmånens storlek. Exempelvis skulle man kunna skapa ett system där kompensationsbeloppet uppgick till 100 kronor när förmånen uppgick till minst 1 000 kronor, 200 kronor när förmånen uppgick till minst 2 000 kronor, osv.

Man skulle även kunna göra ett sådant system beroende av tid genom att skapa en trappa där kompensationsbeloppet ökade med tiden. Exempelvis skulle det vara möjligt att konstruera en kompensationsstrappa där kompensationsbeloppet ökade med ett visst givet belopp för varje månad som dröjsmålet varade.

En lösning som är beroende av såväl förmånens storlek som dröjsmålets längd liknar emellertid i många avseenden ränta. Då saknas anledning att inte konstruera systemet så att det bygger på en ränta.

Ett system som baseras på någon form av ränta vid försenad utbetalning skulle dessutom ligga i linje med vad som gäller inom förmögenhetsrättens område (jfr räntelagen m.m.). Det skulle också motsvara den konstruktion som finns för försenad återbetalning i samband med återkrav från den offentliga förvaltningen, t.ex. från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Ränta

används, som framgår nedan, även i samband med överskott (intäktsränta) på skattekontot.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att den ekonomiska kompensationen vid försenade utbetalningar från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten utgörs av någon form av ränta. Utredningen förespråkar därför en lösning som innebär att ränta ska utgå på det försenade förmånsbeloppet.

7.6.2 Kompensationstillägg bör beräknas på ersättning efter avdrag för skatt

Som angetts i kapitel 3 ovan ska Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten göra avdrag för skatt när ersättning som är skattepliktig betalas ut.⁹ En fråga som uppkommer i detta sammanhang är därför huruvida kompensationstillägg bör beräknas på ersättning *före* avdrag för skatt (bruttobeloppet) eller på ersättning *efter* avdrag för skatt (nettobeloppet).

En lösning som bygger på att kompensationstillägg beräknas på bruttobeloppet skulle, i fråga om skattepliktiga förmåner, innebära att tillägget baserades på ett högre belopp än det som i verkligheten betalas ut till den förmånsberättigade. Grundtanken bakom systemet med kompensationstillägg är emellertid att det i viss utsträckning ska kompensera en försenad utbetalning. Det vore därför, enligt utredningens mening, inte rimligt om den enskilde kompen-serades även för den del av förmånen som enligt gällande regler inte ska betalas ut. Beträffande denna del av ersättningen går det ju inte att tala om någon försenad utbetalning. Mot denna bakgrund anser utredningen att kompensationstillägget rimligen bör baseras på det belopp som rent faktiskt betalas ut till den förmånsberättigade, dvs. nettobeloppet.

En möjlig invändning mot en lösning som innebär att kompensationstillägg beräknas på nettobeloppet kan vara att det vid utbetalningstillfället inte kan tillförlitligt beräknas vilken skatt den förmånsberättigade slutligen ska betala. Därmed kan det belopp som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten preliminärt dragit av komma att stå i bristande överensstämmelse med den slutliga skatten. Det är emellertid inte möjligt att inom ramen för ett överskådligt och lättillämpat system även ta hänsyn till den förmånsberättigades slutliga beskattning. Med hänsyn till att kom-

⁹ För beräkning av skatteavdrag, se 8 kap. skattebetalningslagen (1997:483).

pensationstillägget i de flesta fall inte kommer att uppgå till annat än ett relativt lågt belopp, torde det i normala fall dessutom endast kunna bli fråga om mycket små avvikelser. Det skulle sannolikt därför inte heller vara en kostnadsmässigt försvarbar lösning att konstruera systemet så att utbetalt kompensationstillägg i efterhand justeras i förhållande till den slutliga genomsnittliga skatten det året.

Sammanfattningsvis anser utredningen att kompensationstillägg bör beräknas på det belopp som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska betala ut till den förmånsberättigade, dvs. efter avdrag för preliminär skatt. Någon justering i efterhand med hänsyn till den slutliga genomsnittliga skatten bör inte heller ske.

7.7 Räntenivå för beräkning av kompensationstillägg

Utredningens förslag: Kompensationstillägg ska beräknas enligt en räntsats som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan enligt 9 § räntelagen (1975:635) med ett tillägg av två procentenheter.

7.7.1 Allmänt

Nästa fråga att besvara blir vilken räntesats som ska användas vid beräkningen av ränta inom systemet med kompensationstillägg. Nedan lämnas först en redogörelse för några viktiga räntor inom svensk förvaltning. Avsnittet avslutas med utredningens bedömning i fråga om räntenivån vid försenad handläggning.

7.7.2 Återkravsränta

Återkrav från Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Som framgått i kapitel 4 ovan finns i normalfallet två olika räntesatser som är aktuella i samband med återkrav från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Den ena gäller när gäldenären har kommit överens med myndigheten om en avbetalningsplan eller har fått anstånd med betalningen. Den andra gäller när gälde-

nären inte betalar sin skuld senast på förfallodagen och är i dröjsmål.

I det första fallet ska myndigheten ta ut ränta efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter (108 kap. 15 och 16 §§ SFB). Statens utlåningsränta uppgår till 3,90 procent för år 2010. I den andra situationen, när gäldenären är i dröjsmål på grund av att han eller hon inte betalar i rätt tid, ska dröjsmålsränta tas ut (108 kap. 19 § SFB). Dröjsmålsräntan motsvarar referensräntan med tillägg av åtta procentenheter (6 § räntelagen). Referensräntan uppgår till 0,50 procent under första halvåret 2010.

Återkrav från Centrala Studiestödsnämnden

Regler om studiestöd finns i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655). Studiestöd lämnas i form av studiehjälp och studiemedel.

Studiehjälp består av bl.a. studiebidrag och inackorderings-tillägg. Studiehjälp är avsedd för yngre personer, huvudsakligen gymnasiestuderande. Studiemedel består främst av studiebidrag och studielån. Något förenklat kan sägas att studiemedel utges till studerande mellan 20 och 54 år.

Regler om återkrav inom studiestödsområdet finns i 5 kap. studiestödslagen. På *studiemedel* som krävs tillbaka tas ränta ut från den dag då studiemedlen tagits emot efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter. På *studiehjälp* som krävs tillbaka tas ränta ut enligt samma räntesats från den dag som infaller en månad efter det att beslut om återkrav har fattats.

Någon motsvarighet till sedvanlig dröjsmålsränta finns inte enligt gällande rätt inom studiestödsområdet. Återkravsutredningens förslag¹⁰ innefattar emellertid att ränta vid återbetalning av studiehjälp inte längre ska tas ut med två procent över statens utlåningsränta utan enligt räntelagens bestämmelser om dröjsmålsränta. För återkrav avseende studiemedel innebär Återkravsutredningens förslag dock ingen skillnad.

¹⁰ SOU 2009:6.

7.7.3 Avstämning efter preliminär ersättning

För *bostadsbidrag* finns, som redovisats i kapitel 3, särskilda bestämmelser om ränta (tillägg) och avgifter på återkrav som beslutats efter slutlig avstämning, se 98 kap. 7 § SFB, 4 § bostadsbidragsförordningen (1993:739) samt 7 och 8 §§ i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1996:12). Bestäms det slutliga bostadsbidraget till högre belopp än vad som för samma kalenderår har betalats ut i preliminärt bidrag, lämnas ränta på det överskjutande beloppet med 60 procent av den statslåneränta som gällde vid utgången av det kalenderår som bidraget avser. Bestäms det slutliga bostadsbidraget däremot till lägre belopp än vad som för samma kalenderår har betalats ut i preliminärt bidrag, ska avgift tas ut på återbetalningsbelopp överstigande 2 500 kr med 125 procent av den statslåneränta som gällde vid utgången av det kalenderår som bidraget avser. Ränta enligt de sedvanliga räntebestämmelserna ska inte tas ut på sådan avgift.

Statslåneräntan uppgick till 3,12 procent den 1 januari 2010 (se mer om denna i avsnitt 7.7.8 nedan).

För avstämning efter preliminär *sjukersättning* gäller regler om utbetalning och återbetalning av skillnadsbelopp som motsvarar dem som gäller för bostadsbidrag, se 37 kap. 15 § SFB.

Beträffande *underhållsstöd* gäller att en förälder som är underhållsskyldig mot ett barn men inte fullgör denna skyldighet ska återbetala ett belopp till staten som helt eller delvis motsvarar det underhållsstöd som Försäkringskassan betalat ut för barnet (se vidare i kapitel 3 ovan). Om den betalningsskyldige inte betalar ett fastställt återbetalningsbelopp i rätt tid eller har beviljats anstånd med återbetalningen ska, enligt 19 kap. 47 § SFB, ränta betalas på skulden. Försäkringskassan behöver dock inte ta ut ränta för belopp som avser kortare dröjsmål med betalning.

Regeringen fastställer för varje år vilken ränta som ska gälla vid återkrav på grund av utbetalt underhållsstöd. För 2010 ska räntan vara 2,4 procent enligt förordningen (2009:1483) om ränta på återbetalning för år 2010 enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd. Räntan beräknas utifrån genomsnittsräntan av emissionsräntorna för statsskuldväxlar och statsobligationer för de tre senaste åren.¹¹

¹¹ Prop. 1995/96:208.

7.7.4 Förordningen om hantering av statliga fordringar

Förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar (fordringshanteringsförordningen) innehåller, som framgår av rubriken, föreskrifter för statliga myndigheter om hur de ska hantera sina fordringar. Syftet med förordningen är bl.a. att förmå myndigheterna att hävda och bevaka sina fordringar. Förordningen reglerar däremot inte myndigheters rätt att ålägga enskilda subjekt pålagor eller skyldigheter (t.ex. skyldighet att betala ränta).

När en myndighet ger kredit eller anstånd med betalning ska ränta, enligt förordningen, tas ut enligt den räntesats som för varje budgetår fastställs av Riksgäldskontoret (statens utlåningsränta) med tillägg av två procentenheter. På fordringar och lån som inte betalas i rätt tid ska dröjsmålsränta enligt räntelagen tas ut. Dröjsmålsränta ska dock inte tas ut om det finns särskilda skäl emot det eller om något annat följer av lånebestämmelserna.

7.7.5 Dröjsmålsränta

Räntelagen innehåller generella bestämmelser om ränta och tillämpas i den utsträckning annat inte är avtalat eller särskilt föreskrivet. Lagen kompletterar skuldebrevslagen och de flesta andra lagar som kan föranleda betalningsskyldighet i pengar, t.ex. köplagen (1990:931).

Räntelagen innehåller bestämmelser om bl.a. dröjsmålsränta. I 6 § räntelagen anges att dröjsmålsräntan ska beräknas för år enligt en räntefot som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan med ett tillägg av åtta procentenheter.

I förarbetena till räntelagen¹² anges *tre kriterier* som låg till grund för övervägandena i frågan om dröjsmålsräntans höjd (dvs. med hur många procentenheter den ska överstiga referensräntan). *För det första* bör räntan inte vara så låg att det för gäldenären framstår som lönsammare att skjuta upp betalningen. Det innebär enligt förarbetena att dröjsmålsräntan bör vara högre än placeringsränta eller upplåningsränta på samma risknivå. *För det andra* bör dröjsmålsräntan enligt räntelagen inte vara så låg att en gäldenär i betalningssvårigheter prioriterar betalningen av de fordringar som har en avtalad dröjsmålsränta framför dem som omfattas av räntelagens bestämmelser. I förarbetena sägs att detta leder till att räntan

¹² SOU 1974:28; Prop. 1975:102.

enligt räntelagen inte bör vara nämnvärt lägre än den ränta som avtalas efter marknadsmässiga grunder. För *det tredje* bör dröjsmålsräntan vara tillräckligt hög för att borgenären även ska kunna få viss kompensation för de särskilda olägenheter som han eller hon kan uppleva av att inte få betalt i rätt tid.

7.7.6 Avkastningsränta

Utgångspunkten enligt räntelagen är att ränta inte utgår på en fordran innan denna är förfallen till betalning. Lagen innehåller emellertid ett särskilt undantag från denna huvudregel för de fall där betalning återgår på grund av att ett avtal hävts till följd av ett kontraktsbrott eller liknande. I sådant fall utgår avkastningsränta i stället för dröjsmålsränta (2 § räntelagen). Avkastningsränta utgår med en räntesats som motsvarar den vid varje tid gällande referensräntan med ett tillägg av två procentenheter (5 § samma lag) och löper från den dag betalningen erlades till och med den dag återbetalning sker. Om återbetalning inte sker i rätt tid ska avkastningsränta utgå fram till den dag dröjsmålsränta i stället börjar löpa (dvs. när gäldenären kommit i dröjsmål med betalningen).

Syftet med avkastningsräntan är enligt vad som anges i förarbetena till räntelagen¹³ främst att kompensera för eventuell förlorad avkastning på de medel som borgenären inte haft tillgång till under den aktuella perioden, alldeles oavsett om den betalnings­ skyldige kan anses ha varit i dröjsmål. I förarbetena uttalas vidare att de skäl som inverkar på dröjsmålsräntenivån inte har full motsvarighet i avkastningsfallet. Som exempel anges bl.a. att räntan i de fall där fordringen ännu inte är förfallen till betalning kan komma att utgå under längre tid och därför kan uppgå till både absolut och relativt sett stora belopp. Vidare anges att även om avkastningsräntan bör bestämmas så, att den utgör ett visst incitament för gäldenären att betala kapitalfordringen eller på annat sätt få till stånd en uppgörelse, så har avkastningsräntan uppenbarligen inte samma uppgift som dröjsmålsräntan att verka som påtryckningsmedel. Mot denna bakgrund är det, enligt förarbetena, naturligt att bestämma räntenivån med utgångspunkt i de räntesatser som gäller för långfristiga lån och som vanligen understiger de räntesatser som reglerna om dröjsmålsränta bygger på, dvs. räntesatserna för kortfristiga lån.

¹³ SOU 1974:28; prop. 1975:102.

7.7.7 Statens utlåningsränta

Enligt förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret ska Riksgäldskontoret senast den 1 november varje år fastställa statens utlåningsränta. Räntan beräknas som den genomsnittliga marknadsräntan under de tre närmast föregående åren på nominella statsobligationer med en återstående löptid på 4–6 år, med ett tillägg av 0,25 procentenheter för förvaltningskostnader m.m. Statens utlåningsränta ska spegla de kostnader som staten har för sin utlåning.

Statens utlåningsränta uppgår till 3,90 procent för år 2010. För år 2000 uppgick den till 5,53 procent.

7.7.8 Statslåneränta

Enligt förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret ska Riksgäldskontoret regelbundet fastställa den genomsnittliga marknadsräntan på statsobligationer med en återstående löptid på minst fem år (statslåneräntan).

Statslåneräntan uppgick till 3,12 procent den 1 januari 2010. Den 1 januari 2000 uppgick den till 5,61 procent.

7.7.9 Reporänta och referensränta

Reporäntan är den viktigaste penningpolitiska styrräntan och utgör den ränta som bankerna kan låna eller placera till i Riksbanken på sju dagar. Det är alltså den här räntan som i stor utsträckning ligger till grund för den ränta som bankerna sedan ger till sina kunder. Namnet repo kommer från engelskans ”repurchasing agreement”, som betyder återköpsavtal. Riksbanken säljer statspapper till bankerna som förr eller senare kommer att säljas tillbaka i enlighet med avtalet. Vid återköpet betalas även den av Riksbanken fastställda räntan, vilket är reporäntan.

Reporäntan uppgick till 0,25 procent den 1 januari 2010. Den uppgick till 3,25 procent den 1 januari 2000.

Riksbanken fastställer förutom de penningpolitiska styrräntorna även den så kallade referensräntan (tidigare diskontot) som förekommer i bl.a. räntelagen. Referensräntan fastställs för varje kalenderhalvår. Den ska motsvara den ränta som Riksbanken tillämpade vid den huvudsakliga refinansieringstransaktion som

genomfördes närmast före det kalenderhalvår under vilket räntan ska gälla, avrundad till närmast högre halva procentenhet (se 9 § räntelagen). Med refinansieringstransaktion avses det återköp som beskrivits här ovan och som omfattas av reporäntan. Referensräntan är med andra ord direkt beroende av Riksbankens reporänta, med den skillnaden att referensräntan avrundas till närmast högre halva procentenhet. Uppgår reporäntan vid den aktuella tidpunkten till en halv eller en hel procentenhet sker dock ingen avrundning uppåt.

Referensräntan uppgår till 0,50 procent under första halvåret 2010. För motsvarande period år 2000 var diskontot 2 procent.

7.7.10 Ränta i skattekontosystemet

Bestämmelser om ränta vid betalning av skatt finns i skattebetalningslagen (1997:483). På skattekontot beräknas intäkts- och kostnadsränta (se även beskrivningen av skattekontot i kapitel 6). Ränta beräknas dag för dag på aktuellt saldo. Ett överskott medför intäktsränta och ett underskott kostnadsränta. Intäkts- och kostnadsränta krediteras respektive debiteras skattekontot en gång i månaden.

Räntornas storlek är knutna till den s.k. basräntan som fastställs av Skatteverket. Basräntan beräknas till den genomsnittliga säljräntan på sexmånaders statsskuldväxlar under tiden fr.o.m. den 16 i en månad t.o.m. den 15 i månaden efter. Den 1 januari 2010 var basräntan 0 procent.

Intäktsränta beräknas alltså på det eventuella överskott som uppkommer på skattekontot. Enligt huvudregeln beräknas räntan fr.o.m. dagen efter den dag ett överskott uppkommer på skattekontot, till den dag överskottet återbetalas eller används för betalning av skatter och avgifter som debiteras kontot. Intäktsräntan uppgår till 45 procent av basräntan och är skattefri.

När det i stället uppkommit ett underskott på skattekontot beräknas kostnadsränta. Kostnadsräntan beräknas efter tre olika nivåer:

- låg kostnadsränta = basränta.
- mellanränta = 125 procent av basräntan, dock lägst 1,25 procent.
- hög kostnadsränta = basräntan + 15 procentenheter.

Vilken kostnadsränta som blir aktuell beror dels på orsaken till underskottet, dels på underskottets storlek. Låg ränta beräknas bl.a. på belopp som Skatteverket gett anstånd med att betala och på belopp som överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Mellanränta beräknas i vissa fall vid beslut om debitering av preliminär skatt efter inkomstarets utgång. Hög ränta beräknas bl.a. på underskott på skattekontot som avser för sen inbetalning för den del av underskottet som överstiger 10 000 kronor till och med den dag betalning sker eller beloppet överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

7.7.11 Utredningens bedömning

Frågan för utredningen att ta ställning till i detta sammanhang är alltså vilken nivå som bör ligga till grund för beräkningen av det kompensationsstillägg som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten föreslås betala vid lång handläggningstid.

Det är utredningens åsikt att det saknas anledning att här till skapa en ny särskild räntenivå för den situationen att en förmånsberättigad fått vänta alltför länge på sin förmån. Den nivå som bör väljas bör i stället motsvara någon av de ovan beskrivna räntesatserna.

En möjlighet skulle kunna vara att välja *dröjsmålsräntan*. Det är en väl etablerad ordning i samhället att dröjsmålsränta enligt räntelagen tas ut när en fordran inte betalas i rätt tid. Detta gäller också i de situationer där den enskilde kommer i dröjsmål med att betala tillbaka det belopp som han eller hon är skyldig att återbetala till Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Situationen är emellertid (som framgår av redogörelsen i kapitel 6 ovan) inte densamma när det gäller utbetalning av en förmån. Även om det kan sägas föreligga en rätt till en förmån när förutsättningarna för den är uppfyllda förutsätter en utbetalning ett beslut av myndigheten som talar om hur mycket som ska betalas ut. Det kan alltså inte hävdas att det under handläggningstiden finns någon förfallen fordran. Därmed kan det inte sägas föreligga något dröjsmål i egentlig mening.

Som framgår i avsnitt 7.4 ovan föreslår utredningen att rätten till kompensationsstillägg ska inträda redan efter en förhållandevis kort handläggningstid. Vilken tid som i det avseendet väljs för beräkning av tilläggsbeloppet har även betydelse för vilken ränta som bör

väljas. Med ett tidigt startdatum för ränteberäkningen finns det skäl att välja en lägre räntesats än vad som hade varit fallet om man i stället valt att beräkna räntan från en senare tidpunkt. Detta talar för en lägre räntesats än den som gäller för dröjsmålsräntan, som f.n. är 8,5 procent. Även det förhållandet att orsaken till den långa handläggningstiden, enligt utredningens resonemang ovan, som utgångspunkt inte ska tillmätas någon betydelse i fråga om rätten till kompensationsstillägg kan sägas tala för en lägre räntesats än dröjsmålsränta. Ett system som inte bygger på att ränta enbart betalas ut när den handläggande myndigheten ensam bär hela skulden till dröjsmålet har inte heller behov av dröjsmålsräntans tydliga inslag av sanktion.

Även de särskilda regler som finns på *skatteområdet* om att ränta ska tas ut när en skattskyldig inte betalar slutlig skatt i rätt tid bör naturligtvis beaktas här. Skattekontots basränta uppgick den 1 januari 2010 till 0 procent. På belopp över 10 000 kronor uppgår kostnadsräntan (den s.k. höga kostnadsräntan) till basräntan med ett tillägg av 15 procentenheter, dvs. 15 procent per den 1 januari 2010. Denna räntenivå framstår dock i detta sammanhang som orimligt hög jämfört med de räntor som kan komma i fråga vid återbetalning till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. De lägre räntorna i skattekontosystemet (inklusive intäktsräntan) är å andra sidan alltför låga för att de ska kunna få någon betydelse som kompensation för den enskilde.

Den ränta (tillägg) som betalas ut i samband med *överskott vid avstämning* av slutligt bostadsbidrag uppgår till 60 procent av den statslåneränta som gällde vid utgången av det kalenderår som bidraget avser. Enligt utredningens mening ligger dock denna räntesats i underkant för vad som kan betecknas som rimligt för att uppnå syftet att kompensera den enskilde i anledning av dröjsmålet. Härtill kommer att statslåneräntan är en ränta som i detta sammanhang skulle kunna anses alltför långsiktig, eftersom den baseras på den genomsnittliga marknadsräntan på statsobligationer med en återstående löptid om minst fem år. Till den sistnämnda frågan återkommer utredningen i det följande.

De resonemang som nu förts har tagit sikte på den räntenivå som bör eftersträvas. I sammanhanget är det dock också viktigt att den räntemodell som används för att beräkna kompensations-tillägget ger tillräckliga möjligheter att låta tillägget variera med ränteläget. Det kan då konstateras att *statens utlåningsränta* beräknas som den genomsnittliga marknadsräntan under de tre närmast

föregående åren på nominella statsobligationer med en återstående löptid på 4–6 år, med ett tillägg av 0,25 procentenheter. Konstruktionen av utlåningsräntan innebär att den är baserad på långa räntor. Därtill kommer att den ändras endast en gång per år. Detta betyder att statens utlåningsränta i mindre utsträckning än t.ex. referensräntan enligt räntelagen följer de variationer som kan gälla för mer kortfristiga skuld- eller fordringsförhållanden. Mot denna bakgrund anser utredningen att goda skäl talar för att i stället välja en ränta som är knuten till referensräntan.

Det system som utredningen föreslår enligt resonemangen i föregående avsnitt fyller bl.a. funktionen att kompensera den enskilde för att det inte gått att placera pengarna under den tid han eller hon inte haft tillgång till dem. Utifrån detta synsätt ligger det nära till hands att vända blicken mot avkastningsräntan, som just syftar till att kompensera borgenären för eventuell förlorad avkastning på de medel som han eller hon inte haft tillgång till under den aktuella perioden, alldeles oavsett om den betalningsskyldige kan anses ha varit i dröjsmål. Avkastningsräntan har också den fördelen att den bygger på referensräntan.

Sammanfattningsvis anser utredningen att den nivå som gäller för avkastningsräntan enligt räntelagen – två procentenheter över gällande referensränta – framstår som väl avvägd för beräkningen av det kompensationsstillägg som ska utgå vid lång handläggningstid hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

8 Beslut och utbetalning m.m.

8.1 Inledning

I detta kapitel behandlas frågor kring beslutet om kompensationsstillägg och om utbetalning av kompensationen. När det gäller själva beslutet redogör utredningen för sina överväganden bl.a. i fråga om hur beslutet bör fattas. Här diskuteras även vilka regler som bör gälla för möjligheten att begära omprövning och att överklaga beslutet.

Utredningen ska enligt direktiven även överväga hur ekonomisk kompensation från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska behandlas när vissa inkomstberoende socialförsäkringsförmåner, t.ex. bostadsstöd, ska beviljas. Utredningen ska vidare analysera behovet av särskilda regler för t.ex. retroaktiva utbetalningar, kvittning mot försäkrads återbetalningsskyldighet eller skyldighet att betala ränta och skattefrågor. I förekommande fall ska utredningen också lämna förslag på sådana regler. De här nämnda frågeställningarna behandlas i avsnitten nedan.

8.2 Tidpunkt för beslut och utbetalning

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att i lag eller förordning reglera vid vilken tidpunkt beslut i fråga om kompensationstillägg ska fattas. Detsamma gäller i fråga om vid vilken tidpunkt utbetalning av kompensationstillägg ska ske.

8.2.1 När ska beslut om kompensationstillägg fattas?

Av föregående kapitel framgår att utredningen föreslår att kompensationstillägg ska beräknas fram till dess att utbetalning av förmånsbeloppet sker. Detta innebär i praktiken att kompen-

sationsbeloppet normalt inte kommer att kunna beslutas förrän i samband med beslutet om utbetalning avseende det aktuella förmånsbeloppet. Det torde nämligen vara först då som myndigheten vet när utbetalningen verkligen kommer att ske.

Som framgår av utredningens överväganden i avsnitt 8.3 nedan föreslår utredningen att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska ges möjlighet att i största möjliga utsträckning hantera besluten om kompensationstillägg på automatisk väg. Alla beslut kommer dock inte att kunna fattas på detta sätt. Det hänger bl.a. samman med utredningens förslag att den handläggande myndigheten under vissa särskilda omständigheter ska kunna besluta att något kompensationstillägg inte ska betalas ut. Så är fallet då kompensation framstår som oskälig med hänsyn till den enskildes agerande. Ett beslut att inte betala ut kompensationstillägg kräver av naturliga skäl en individuell handläggning och dessa fall bör därför undantas från den automatiserade behandlingen. När i tiden ett sådant beslut bör fattas går emellertid inte att säga generellt. Det bör kunna avgöras från fall till fall utifrån den aktuella situationen. Detta är ju i första hand beroende av när i tiden den enskilde agerar på sådant sätt att det är möjligt att säga att något tillägg inte bör utgå. Det går vidare inte att utesluta att det även i andra fall kan vara lämpligt att fatta beslut om kompensationstillägg vid en annan tidpunkt än då beslut om utbetalning av förmånen fattas.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser utredningen att det saknas skäl att i lag eller förordning reglera vid vilken tidpunkt beslut i fråga om kompensationstillägg ska fattas. Det bör i stället ankomma på den handläggande myndigheten att själv ta ställning till när detta bör ske.

8.2.2 När ska utbetalning av kompensationstillägg ske?

När det gäller vid vilken tidpunkt ett beslutat kompensationstillägg ska betalas ut konstaterar utredningen att det gäller olika utbetalningsregler för olika förmåner. I fråga om återkommande periodiska ersättningar, t.ex. barnbidrag, sjukersättning och bostadsbidrag, gäller dock vanligtvis att utbetalning sker en gång i månaden. En översiktlig beskrivning av vad som i detta avseende normalt gäller för varje förmånsslag finns i kapitel 3 ovan. Det

finns inte skäl att i detta sammanhang överväga förändringar av dessa regler.

Utredningen anser att det finns goda skäl att låta kompensationsstillägg utbetalas samtidigt som utbetalning sker av det förmånsbelopp som kompensationsstillägget avser. På så sätt kommer kompensationsstillägget den förmånsberättigade till godo samtidigt som förmånsbeloppet betalas ut. Därigenom uppstår inte heller några särskilda merkostnader i form av kostnader för transferering eller avisering till mottagaren. Med hänsyn till utredningens förslag om att beslut om och beräkning av kompensationsstillägg bör kunna ske genom automatiserad behandling, bör det i fråga om handläggning och administration inte heller möta något hinder mot att betala ut kompensationsstillägget samma dag som förmånsbeloppet betalas ut. Därmed bör kompensationsstillägget också kunna följa de särskilda utbetalningsregler som gäller för respektive förmånslag i fråga om tidpunkten och sättet för utbetalning.

Utredningen utgår således från att kompensationsstillägg i de flesta fall kommer att utbetalas samtidigt som utbetalning görs av det aktuella förmånsbeloppet. Det kan emellertid inte uteslutas att det i vissa fall finns skäl att utföra betalningen på annat sätt eller vid annan tidpunkt. Mot den bakgrunden anser utredningen att det även beträffande tidpunkten för utbetalning av kompensationsstillägg saknas anledning att i lag eller förordning slå fast vad som ska gälla. Även här bör det således ankomma på den handläggande myndigheten att själv ta ställning till vid vilken tidpunkt utbetalning bör ske.

8.3 Automatiserat beslut

Utredningens förslag: Beslut om kompensationsstillägg får fattas genom automatiserad behandling av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten när skälen för beslutet får utelämnas enligt 20 § första stycket 1 förvaltningslagen (1986:223).

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten hanterar dagligen ett synnerligen stort antal ärenden. Under år 2009 betalade Försäkringskassan exempelvis ut cirka 470 miljarder kronor i olika ersättningar.¹ Myndigheten fattade under samma tid cirka 7,2 miljoner

¹ Försäkringskassans årsredovisning 2009.

beslut. Även om ett system med kompensationskyldighet enligt utredningens förslag inte omfattar riktigt alla förmånsslag kommer beslut om att utge eller inte utge kompensationsstillägg att behöva fattas i ett mycket stort antal ersättningsärenden. För att det inte ska krävas oproportionerligt stora resurser måste handläggning och beslutsfattande därför organiseras på ett så kostnads- och arbets-effektivt sätt som möjligt. Det gäller både beträffande beslut huruvida kompensationsstillägg ska utgå och beträffande beräkningen av hur stort kompensationsbelopp som i så fall ska betalas ut.

Kraven på att kompensationskyldigheten ska vara kostnads-effektiv och möjlig att i praktiken hantera på ett enkelt sätt medför att det är i det närmaste orimligt att tänka sig en ordning där den enskilde handläggaren i varje enskilt fall ska ta ställning till om kompensation ska betalas ut eller inte. Dessa förhållanden medför också (som framgår av kapitel 7 ovan) att utredningen anser att det inte är möjligt att i varje fall göra en bedömning av vem eller vad som är orsaken till att en utbetalning av en förmån dragit ut på tiden.

De omständigheter som förts fram här betyder, enligt utredningen, att det måste bli fråga om att utarbeta rutiner som i största möjliga utsträckning automatiskt hanterar besluten om kompensationsstillägg. Utredningen föreslår därför att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska ges möjlighet att fatta beslut om kompensationsstillägg genom s.k. automatiserad behandling (jfr kapitel 5 ovan).

Som angetts tidigare är bestämmelserna i förvaltningslagen om bl.a. motivering av beslut tillämpliga även på beslut som fattas genom automatiserad behandling. I de fall Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket i dag har möjlighet att fatta beslut genom automatiserad behandling har denna befogenhet villkorats av att skälen för beslutet ska kunna utelämnas enligt 20 § första stycket 1 FL (jfr bl.a. 112 kap. 6 och 7 §§ SFB samt 18 § lagen om jämställdhetsbonus). Enligt den angivna bestämmelsen i 20 § första stycket 1 FL behöver skälen för ett beslut inte anges om beslutet inte går någon part emot eller om det av annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen.

Utredningen anser att möjligheten att fatta beslut genom automatiserad behandling beträffande kompensationsstillägg på motsvarande sätt bör göras avhängig av att skälen för beslutet kan utelämnas enligt 20 § första stycket 1 FL. En sådan regel borde

vanligtvis dock inte utgöra ett hinder mot att tillämpa automatiserad behandling. Beslut om kompensationstillägg torde regelmässigt vara av sådant slag att skälen kan undvaras.

Det bör påpekas att utredningens förslag i detta avseende endast innebär en möjlighet för den handläggande myndigheten att fatta beslut genom automatiserad behandling. Denna möjlighet inkräktar inte på myndighetens befogenhet att i stället fatta beslutet manuellt, om det av olika skäl kan bedömas lämpligt.

Som angetts i kapitel 5 fanns i Försäkringskassans nu upphävda instruktion (SFS 2004:1299) en bestämmelse som innebar att beslut som fattats genom automatiserad behandling skulle anses fattade av generaldirektören (12 § tredje stycket). I samband med införandet av förordningen (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan togs den regeln emellertid bort. Det finns därför ingen särreglering av denna fråga i dag. I stället är det myndigheten som sådan som anses stå för automatiserade beslut.

Utredningen anser att det saknas skäl att göra en annan bedömning i fråga om beslut gällande kompensationstillägg. Även i dessa fall bör således myndigheten som sådan anses ansvarig för beslutet, när detta fattats genom automatiserad behandling. Några beaktansvärda skäl emot en sådan ordning kan utredningen inte se.

8.4 Ändring, omprövning och överklagande av beslut om kompensationstillägg

Utredningens förslag: Ett beslut om kompensationstillägg får ändras, omprövas och överklagas i enlighet med de regler som gäller för den förmån som kompensationstillägget i det enskilda fallet beräknats på.

Som framgått ovan anses förmånerna inom det svenska socialförsäkringssystemet utgöra *civila rättigheter* i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Samma sak kan i stor utsträckning anses gälla även övriga sociala förmåner, under förutsättning att det enligt lag finns en rätt till den aktuella förmånen och det inte är fråga endast om ett rent skönsmässigt beviljande av ekonomiska bidrag.²

² Danelius, H. s. 147.

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen gäller vidare att var och en vid en tvist om sina civila rättigheter ska ha rätt till prövning av en oavhängig och opartisk domstol inom skälig tid.

Mot bakgrund av resonemanget ovan är det, enligt utredningens mening, rimligt att anta att även rätten till kompensationstillägg bör bedömas som en civil rättighet i Europakonventionens mening. Det innebär att en tvist om sådant tillägg omfattas av Europakonventionens krav på prövning av oavhängig och opartisk domstol. En förmånsberättigad, som anser att Försäkringskassan har beräknat kompensationstillägg på ett felaktigt sätt eller felaktigt beslutat att kompensationstillägg inte ska utgå, måste därför ha möjlighet att få beslutet prövat av domstol.

I likhet med vad som gäller för beslut om ersättning från socialförsäkringen bör dock den beslutande myndigheten först själv ges en möjlighet att genom omprövning komma till ett annat beslut (jfr 113 kap. SFB).

Frågan är emellertid vilka regler som bör gälla för ändring (rättelse), omprövning och överklagande av ett beslut om kompensationstillägg.

Bestämmelser om ändring, omprövning och överklagande finns i 113 kap. SFB. Där finns dels allmänna bestämmelser, vilka som utgångspunkt kan tillämpas på alla förmåner, dels särskilda bestämmelser som gäller för endast vissa förmåner (bl.a. ärenden om allmän ålderspension). En närmare redogörelse för dessa regler har lämnats i kapitel 5 ovan.

Ett alternativ i detta sammanhang är att låta särskilda regler gälla för beslutet om kompensationstillägg. På så sätt skulle en begäran om t.ex. omprövning av ett beslut om kompensationstillägg alltid behandlas på samma sätt, oavsett vilken förmån tillägget avsåg. Lagtekniskt skulle det kunna lösas genom att nya regler tillskapades för kompensationstillägg eller genom en hänvisning till några befintliga specifika bestämmelser, t.ex. bestämmelserna om omprövning och överklagande i förvaltningslagen (se kapitel 5 ovan). Särskilda bestämmelser för beslutet om kompensationstillägg skulle emellertid kunna innebära att det t.ex. gällde olika tidsgränser för en begäran om omprövning av ett beslut avseende kompensationstillägg jämfört med en begäran om omprövning av ett beslut avseende den förmån som kompensationstillägget beräknats på. En sådan ordning skulle, enligt utredningens mening, riskera att leda till både missförstånd och svårigheter vid tillämpningen.

Som framgår ovan anser utredningen att eventuellt kompen-
sationstillägg som regel ska kunna betalas ut i samband med att
ersättning från den beviljade förmånen betalas ut. Den förmåns-
berättigade kommer därför i normala fall att få såväl ersättning i
form av en beviljad förmån som eventuellt kompen-
sationstillägg vid ett och samma tillfälle. Beslut om utbetalning av kompen-
sationstillägg bör dessutom vanligen fattas i samband med utbetal-
ningsbeslutet avseende förmånen i fråga. Även om beslutet om
kompensationstillägg ska ses som ett självständigt beslut är
tillägget således nära förbundet med den förmån som avses i det
enskilda fallet. För att göra regelverket så enkelt och begripligt som
möjligt bör beslutet om kompen-
sationstillägg i fråga om ändring,
omprövning och överklagande därför följa det regelverk som gäller
för den aktuella förmånen. Beslut om kompen-
sationstillägg i fråga
om t.ex. föräldrapenning bör därmed omfattas av de allmänna
bestämmelserna i 113 kap. SFB. Beslut om kompen-
sationstillägg
avseende allmän ålderspension omfattas på motsvarande sätt av de
särskilda regler som anges för ålderspensionen i 113 kap. SFB
(jämför bl.a. 113 kap. 22–36 §§ SFB). Det innebär vidare att även
bestämmelserna om överklaganderätt för det allmänna ombudet (se
kapitel 5 ovan) gäller i fråga om kompen-
sationstillägg, i den ut-
sträckning dessa bestämmelser är tillämpliga även på den förmån
som tillägget avser.

Utredningen föreslår således att ett beslut om kompen-
sationstillägg ska ändras, omprövas och överklagas i enlighet med de regler
som gäller för den förmån som kompen-
sationstillägget i det
enskilda fallet avser.

8.5 Mottagare av kompen- sationstillägg

Utredningens förslag: Rätt till kompen- sationstillägg tillkom- mer den som har rätt till den förmån som tillägget beräknats på.

I detta avsnitt behandlar utredningen frågan om vem som ska ha
rätt till kompen-
sationstillägg och till vem det ska betalas.

Grundprincipen inom socialförsäkringsområdet är att en förmån
betalas ut till den som har beviljats denna. Som framgår av
redogörelsen i kapitel 3 ovan finns dock en mängd specialregler för
olika förmåner i fråga om vem som är betalningsmottagare. Exem-

pel på sådana specialregler finns att hitta i reglerna om assistansersättning som i vissa fall kan utbetalas till kommunen, till en annan fysisk person eller till en juridisk person. Här kan även nämnas underhållsstöd som beviljas barnet, men som normalt utbetalas till den s.k. boendeföräldern. Vidare gäller beträffande barnbidrag och underhållsstöd att dessa i vissa fall kan utbetalas till någon annan än föräldrarna eller till socialnämnd att användas för barnets bästa. Utbetalning av vissa förmåner kan under särskilda förutsättningar även ske till socialnämnd när den förmånsberättigade fått ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Det kan hävdas att den enskilde inte har något berättigat intresse av kompensationstillägg när förmånen betalas ut till annan än den förmånsberättigade själv. Detta synsätt kan ha särskilt fog för sig om den enskilde i avvaktan på ersättning fått ekonomiskt bistånd från socialtjänsten. Ett tänkbart alternativ skulle därför kunna vara att kompensationstillägg enbart utbetalades i de fall förmånen utbetalades till den förmånsberättigade personligen. En sådan ordning skulle emellertid innebära att underhållsstöd normalt inte omfattades av rätten till kompensationstillägg. Inte heller i de fall där t.ex. barnbidrag utbetalades till annan än föräldrarna eller till socialnämnd skulle något tillägg utbetalas. Därtill kommer att reglerna om utbetalning till annan i princip förutsätter att förmånsbeloppet ändå i någon form kommer den förmånsberättigade till godo. Så är fallet beträffande underhållsstöd samt beträffande barnbidrag som utbetalas till annan än föräldrarna eller till socialnämnden.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det är naturligt att rätten till kompensationstillägg kvarstår även i de fall förmånen av olika anledningar betalas ut till annan än den förmånsberättigade. För detta ställningstagande talar även allmänna krav på enkelhet och kostnadseffektivitet. Det är inte motiverat att inom ramen för ett överskådligt och lättillämpat system i varje enskilt fall pröva om tillägget rent faktiskt kan sägas komma den försäkrade till godo. Rätten till kompensationstillägg bör därför, enligt utredningens mening, tillkomma den som har rätt till förmånen i fråga, oavsett vem förmånen betalas ut till. Utredningen anser vidare att det av tydlighetsskäl bör införas en särskild regel om detta. Syftet med en sådan reglering är dock enbart att klargöra vem som är berättigad till kompensationstillägg. Syftet är således inte att ändra de rutiner som normalt gäller i fråga om utbetalning till annan än den förmånsberättigade.

8.6 Beloppsgräns och avrundning

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några särskilda undantagsregler för kompensationstillägg som uppgår till endast små belopp.

Utredningens förslag: Kompensationstillägg ska avrundas till närmast hela kronor, varvid 50 öre avrundas uppåt.

8.6.1 Nedre gräns för utbetalning av kompensationstillägg

För förmåner som uppgår till endast små belopp gäller i flera fall särskilda regler om utbetalning. För vissa förmåner finns en nedre gräns som innebär att någon ersättning inte betalas ut över huvud taget (jfr t.ex. bostadstillägg där ersättning om 25 kronor per månad inte betalas ut). För många förmåner gäller vidare att små belopp betalas ut högst en eller två gånger per år. Beträffande exempelvis sjukersättning och aktivitetsersättning regleras detta i 36 kap. 29 § SFB. Där anges bl.a. att om det årliga beloppet av sådana förmåner uppgår till högst 2 400 kronor, så ska utbetalning, om det inte finns särskilda skäl, ske i efterskott en eller två gånger per år.

Frågan är då vad som i dessa hänseenden bör gälla beträffande kompensationstillägg. När det till att börja med gäller fall där förmånsbeloppet i sig är så litet att någon utbetalning inte ska ske över huvud taget så kan den enskilde inte heller sägas ha fått vänta oacceptabelt länge på någon utbetalning. Följaktligen bör något kompensationstillägg inte heller utbetalas i dessa fall.

När det därefter gäller låga förmånsbelopp som ackumuleras och betalas ut i efterskott, innebär ett sådant förfarande att den förmånsberättigade ofta får vänta förhållandevis länge på sin utbetalning. Under denna tid har den enskilde således inte haft tillgång till pengarna. Det finns mot denna bakgrund inte anledning att vid bedömningen av kompensationstillägg behandla dessa utbetalningar på annat sätt än vad som gäller för utbetalningar av högre belopp. För detta ställningstagande talar även allmänna krav på enkelhet och kostnadseffektivitet. Nu angivna belopp bör enligt utredningens mening således hanteras på samma sätt som högre belopp i fråga om skyldighet att betala kompensationstillägg. Utredningen är medveten om att innebörden av en sådan lösning är

att kompensationstillägg relativt ofta kommer att betalas ut vid utbetalning av små förmånsbelopp i efterskott. Det bör dock poängteras att kompensationsbeloppen i dessa fall kommer att uppgå till endast mycket låga belopp eftersom de förmånsbelopp som tillägget i dessa situationer beräknas på i sig är låga.

Slutligen ska det noteras att kompensationsbeloppen även i övriga fall vanligen kan antas uppgå till allmänt sett ganska låga belopp. Några särskilda undantagsregler för kompensationstillägg som uppgår till endast små belopp bör dock, enligt utredningens mening, inte införas. De rationalitetsskäl som ligger bakom bestämmelserna om utbetalning av små belopp är inte aktuella beträffande kompensationstillägget, eftersom tillägget enligt utredningens mening vanligtvis bör betalas ut i samband med förmånsbeloppet. Det kan därför inte sägas att kostnaderna som i normala fall är förknippade med utbetalning blir oproportionerligt stora i förhållande till det belopp som betalas ut.

8.6.2 Avrundning

Som framgått i kapitel 3 ovan är huvudregeln vid utbetalning av ersättningar som beräknas till annat än hela kronor att vanlig matematisk avrundning ska tillämpas. Det innebär att ett belopp som slutar på örestalet 50 eller mer höjs till närmaste hela kronor och att örestal på 49 eller mindre tas bort (se t.ex. angående sjukpenning i 28 kap. 10 § SFB). I flera fall gäller för ersättningar som betalas ut månadsvis att de dessutom ska avrundas till närmaste hela kronor som är jämnt delbart med tolv (se t.ex. beträffande sjukersättning och aktivitetsersättning i 36 kap. 30 § SFB).

Utredningen föreslår att beräkningen av kompensationstillägg ska följa huvudregeln, dvs. att belopp som slutar på örestalet 50 eller mer höjs till närmaste hela kronor och att örestal på 49 eller mindre tas bort. Eftersom räntan inte kan jämföras med periodiska utbetalningar utan snarare har karaktären av engångsbelopp, finns inte skäl att dessutom avrunda till närmaste hela kronor som är jämnt delbart med tolv.

8.7 Skatt på kompensationstillägg?

Utredningens förslag: Kompensationstillägg ska vara skattefritt.

Som framgått av redogörelsen i kapitel 3 ovan likställs i skattehänseende vissa socialförsäkringsförmåner och andra likartade förmåner med ersättning för arbete, vilket innebär att Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska göra skatteavdrag för dessa i samband med att ersättning betalas ut. Av avsnitt 8.8 nedan framgår att kompensationstillägg, enligt utredningens mening, inte ska jämföras med det egentliga förmånsbeloppet i fråga om avräkning vid sammanträffande av förmåner. Utredningen anser att samma resonemang bör gälla i fråga om skattskyldighet. Kompensationstillägg utgår ju som kompensation för att handläggningen dragit ut på tiden och kan inte sägas utgöra en del av förmånen som sådan. Detta innebär, enligt utredningens mening, att den förmånsberättigade inte bör vara skyldig att betala skatt på eventuellt kompensationstillägg, även om detta belöper på en ersättning som i sig utgör en skattepliktig förmån.

Ett sådant resonemang överensstämmer dessutom väl med vad som gäller för både intäktsränta i skattekontosystemet och tillägg (f.d. ränta) som betalas ut vid avstämning av bostadsbidrag (se kapitel 7 ovan). Båda dessa räntor är nämligen skattefria enligt 8 kap. 6 och 7 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

8.8 Sammanträffande av förmåner

Utredningens förslag: Kompensationstillägg ska inte ingå i det underlag som ligger till grund för avräkning vid sammanträffande av förmåner.

Om Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller arbetslöshetskassa har betalat ut en ersättning enligt socialförsäkringsbalken eller annan författning och Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten senare beviljar en annan ersättning retroaktivt för samma tid ska ersättningarna samordnas. Det innebär att avdrag på den retroaktiva ersättningen ska göras med det belopp som överstiger vad som skulle ha betalats ut för perioden om beslutet

om ersättningarna hade fattats samtidigt. Regler om detta finns i 107 kap. 2 § SFB.

Frågan är då vad som bör gälla i fråga om avräkning beträffande kompensationstillägg när två förmåner på detta sätt sammanträffar. Här kan man främst tänka sig två huvudsituationer. Den första avser det förhållandet att kompensationstillägg redan betalats ut i samband med den först utbetalda ersättningen (förmån nr 1). Den andra situationen gäller det förhållandet att handläggningen av det senare förmånsärendet (förmån nr 2) dragit ut på tiden och att den enskilde därför borde vara berättigad till kompensationstillägg om beslutet hade fattats isolerat, dvs. utan hänsyn till det första ersättningsbeslutet.

När det gäller den första situationen får det anses klart att kompensationstillägg inte bör ligga till grund för någon avräkning. Kompensationstillägget måste i detta sammanhang bedömas självständigt och kan inte ses som en del av själva ersättningen. I annat fall skulle kompensationstillägget inte komma den förmånsberättigade till godo, utan endast resultera i att förmånsbelopp nr 2 blev lägre än annars. Utbetalt kompensationstillägg avseende förmån nr 1 bör, enligt utredningens mening, således inte ingå i det belopp som sedan utgör underlag för avräkning vid utbetalning av förmån nr 2.

När det gäller den andra situationen anser utredningen att eventuellt kompensationstillägg på förmån nr 2 bör utgå på endast det belopp som rent faktiskt betalas ut efter avräkning. Det vore orimligt om ränta skulle kunna utgå på hela det ersättningsbelopp som skulle kunna komma i fråga om inte utbetalningen av förmån nr 1 redan gjorts. Den enskilde är ju inte berättigad till högre ersättning än vad som betalas ut efter avräkning. Följaktligen ska beräkningen av kompensationstillägg avseende förmån nr 2 göras utifrån det belopp som kan komma i fråga för utbetalning efter avräkningen.

Utredningens inställning i detta avseende innebär att eventuellt kompensationstillägg utgår på de belopp som rent faktiskt betalas ut.

8.9 Inkomstberoende förmåner

Utredningens förslag: Kompensationstillägget ska inte ingå i beräkningsunderlaget för inkomstberoende förmåner.

Utredningen ska enligt direktiven överväga hur en eventuell ekonomisk kompensation från Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten ska behandlas när vissa inkomstberoende socialförsäkringsförmåner ska beviljas. Exempel på inkomstberoende förmåner som här kan vara av intresse är bilstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg. I samtliga fall grundar sig beräkningsunderlaget huvudsakligen på den försäkrades taxerade inkomst (jfr bl.a. 52, 97 och 102 kap. SFB). Det innebär bl.a. att sådant tillägg (ränta) som kan utgå vid avstämning av bostadsbidrag och sådan intäktsränta som utgår vid överskott på skattekontot – vilka båda är skattebefriade – inte ingår i beräkningsunderlaget. Som framgår av avsnitt 8.7 ovan föreslår utredningen att även kompensationstillägget ska vara skattebefriat. Därmed kommer detta som utgångspunkt inte heller att ingå i underlaget för de inkomstberoende förmånerna.

Det kan här tilläggas att kompensationstillägg i de allra flesta fall inte kommer att uppgå till belopp som är så stora att de mer än marginellt skulle påverka beräkningen av inkomstberoende förmåner.

Sammanfattningsvis innebär utredningens ställningstagande i fråga om skatt på kompensationstillägg att kompensationstillägget inte ska ingå i beräkningsunderlaget för inkomstberoende förmåner. En sådan lösning stämmer också väl överens med utredningens förslag om att kompensationstillägg inte ska ingå i bedömningsunderlaget vid sammanträffande av förmåner (se avsnitt 8.8 ovan).

8.10 Skyldighet att återbetala kompen- sationstillägg

Utredningens förslag: Om återbetalning av ersättning ska ske med stöd av bestämmelserna om återkrav i socialförsäkringsbalken ska återbetalningsskyldigheten omfatta även kompen- sationstillägg som beräknats på ersättningen.

Bestämmelserna om ränta i samband med återkrav i socialförsäkringsbalken ska tillämpas på motsvarande sätt på kompen- sationstillägg som beräknats på den ersättning som återkrävs.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska få göra avdrag på kompen- sationstillägg enligt de allmänna bestämmel- serna om kvittning i socialförsäkringsbalken.

8.10.1 Ska kompen- sationstillägg kunna återkrävas?

Allmänt

Den som felaktigt har fått en ersättning utbetald till sig kan (som framgår av kapitel 4 ovan) bli skyldig att efter beslut om återkrav betala tillbaka det felaktigt utbetalda beloppet. Det är naturligtvis möjligt att den felaktiga ersättningen betalats ut först efter en oacceptabelt lång handläggningstid och att den enskilde därför i samband med utbetalningen mottagit kompen- sationstillägg på beloppet. Frågan är då i vilken utsträckning den enskilde ska kunna bli återbetalningsskyldig även för utbetalt kompen- sationstillägg.

I detta sammanhang är det viktigt att poängtera att den som felaktigt fått en ersättning utbetald till sig – och därför blir skyldig att betala tillbaka ersättningen – inte har rätt till det felaktigt utbetalda ersättningsbeloppet. Enligt utredningens mening är det därför rimligt att den enskilde i sådant fall ska betala tillbaka även eventuellt kompen- sationstillägg avseende den ifrågavarande ersätt- ningen. I annat fall skulle den enskilde kunna behålla ett kompen- sationsbelopp som utgått på en ersättning som han eller hon inte är berättigad till. En sådan effekt vore naturligtvis orimlig.

Det är emellertid endast det kompen- sationstillägg som avser själva återbetalningsbeloppet som bör kunna krävas tillbaka. Om återbetalningskravet inte gäller hela det utbetalda förmånsbeloppet, bör den enskilde således inte vara skyldig att betala tillbaka kom- pensationstillägg som utgått på den ersättningsdel som han eller hon får behålla.

Resonemanget ovan innebär att återbetalningsskyldigheten bör omfatta även eventuellt utbetalt kompensationstillägg. Därmed kan ett eventuellt återbetalningskrav gälla såväl själva förmånsbeloppet som det belopp som utgått i form av kompensationstillägg. Det saknas således anledning att göra skillnad på dessa belopp i återkravhänseende. Båda är ju belopp som den enskilde inte har rätt till. En konsekvens av detta är också att den enskilde kan bli skyldig att i sin tur betala ränta (s.k. återbetalningsränta) enligt bestämmelserna om återkrav på det kompensationstillägg som ska betalas tillbaka, om han eller hon inte betalar i rätt tid. Utredningen anser att en sådan följd är fullt rimlig.

Särskilt om preliminära beslut

För en del förmåner gäller att Försäkringskassan som utgångspunkt fattar ett preliminärt beslut om ersättning utifrån en prognos avseende vissa för förmånen väsentliga förutsättningar. Så är fallet beträffande bostadsbidrag och assistansersättning. Preliminärt bostadsbidrag beräknas efter en uppskattad inkomst. Slutligt bostadsbidrag bestäms därefter för varje kalenderår under vilket preliminärt bidrag har betalats ut. Beträffande assistansersättning fattar Försäkringskassan ett beslut om utbetalningen utifrån ett beräknat antal assistanstimmar per månad. Avräkning för större avvikelser ska då göras senast andra månaden efter den då den preliminära utbetalningen skett. Slutavräkning ska göras senast två månader efter utgången av varje tidsperiod för vilken assistansersättning beviljats. I samtliga fall gäller att den som genom det preliminära beslutet har erhållit ersättning med för högt belopp är skyldig att återbetala den del av beloppet som överstiger vad han eller hon enligt den slutliga avstämningen visar sig ha varit berättigad till (jfr 108 kap. SFB).

I likhet med resonemanget i föregående avsnitt anser utredningen att den enskildes skyldighet att återbetala ersättning som vid slutlig avstämning visar sig ha utbetalats med för högt belopp bör omfatta även eventuellt kompensationstillägg. Det är emellertid endast tillägg som belöpt på den del av ersättningen som den enskilde inte haft rätt till som bör kunna återkrävas. Kompensationstillägg som utbetalats på resterande belopp, dvs. som den enskilde även efter avstämning visar sig haft rätt till, ska naturligtvis inte kunna krävas tillbaka.

8.10.2 Kvittning

Om Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har beslutat att kräva tillbaka en ersättning enligt reglerna om återbetalningsskyldighet, får myndigheten vid en senare utbetalning som utgångspunkt behålla ett rimligt stort belopp och räkna av det på det belopp som tidigare har betalats ut för mycket. Regler om detta finns i 108 kap. 22–25 §§ SFB.

Av resonemanget i föregående avsnitt framgår att utredningen anser att den som befunnits återbetalningsskyldig avseende en felaktigt utbetald ersättning, är skyldig att betala tillbaka även eventuellt kompenstationstillägg som utgått på den aktuella ersättningen. Mot den bakgrunden saknas skäl att i kvittningshänseende göra skillnad på det belopp som avser den egentliga förmånen och det som betalas ut som kompenstationstillägg. Det innebär att den utbetalande myndigheten bör få hålla inne ett belopp som motsvarar både den felaktigt utbetalda ersättningen och kompenstationstillägget som beräknats på ersättningsbeloppet. Det innebär också att myndigheten – i stället för att kräva återbetalning av ett felaktigt utbetalt belopp – bör få göra avräkning mot kompenstationstillägg som i annat fall skulle ha betalats ut i samband med en senare utbetalning av en förmån.

Utredningen anser att befintliga bestämmelser om kvittning i socialförsäkringsbalken till sin ordalydelse bör kunna omfatta även kompenstationstillägg. Det saknas därför anledning att särskilt reglera kvittning i fråga om ersättning som utgår i form av kompenstationstillägg.

9 Författningsteknisk lösning och ikraftträdande

9.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen på ett övergripande plan för sina överväganden i fråga om hur bestämmelser om kompen-sationstillägg ska utformas och var de bör placeras. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om bestämmelsernas ikraftträdande.

9.2 Bestämmelser i socialförsäkringsbalken

Utredningens förslag: Bestämmelser om kompen-sationstillägg ska huvudsakligen placeras i ett nytt kapitel, 108 a kap., i social-försäkringsbalken.

Socialförsäkringsbalken är konstruerad som en ny sammanhållen och heltäckande socialförsäkringslag. Den kommer att träda i kraft den 1 januari 2011. Vid samma tidpunkt kommer nu gällande socialförsäkringslagar att upphöra att gälla. Som angetts i kapitel 2 ovan har utredningen därför valt att utforma sina förslag till författningsreglering utifrån socialförsäkringsbalkens bestämmelser.

Tillämpningsområdet för socialförsäkringsbalken omfattar i princip samtliga de socialförsäkringsförmåner som administreras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Balken inleds med en avdelning som innehåller vissa bestämmelser som gäller för socialförsäkringen som helhet. I denna avdelning finns bestämmelser om personkrets, försäkringsskyddet och generella definitioner. Socialförsäkringen delas i denna avdelning även in i tre

olika försäkringsgrenar: bosättningsbaserade, arbetsbaserade och övriga förmåner.

Efter den inledande avdelningen följer sex avdelningar som innehåller de materiella bestämmelserna om socialförsäkringsförmånerna. Balken avslutas med en avdelning som innehåller handläggningsbestämmelser och processuella bestämmelser samt administrativa och organisatoriska bestämmelser. Bland dessa bestämmelser finns bland annat ett kapitel om återkrav och ränta (108 kap.).

Ett alternativ när det gäller placering av bestämmelserna om kompenstationstillägg vore att föra in dessa i vart och ett av de kapitel som innehåller de materiella bestämmelserna om respektive förmån. Med hänsyn till att det rör sig om ett mycket stort antal förmåner skulle en sådan lösning emellertid innebära att det skulle behöva införas en stor mängd nya bestämmelser i balken. Detta alternativ skulle därför riskera att tynga balken på ett omotiverat sätt, inte minst eftersom flera av bestämmelserna inbördes skulle innehålla direkta upprepningar.

Som framgått av kapitel 7 ovan är utredningens inställning att systemet med kompenstationstillägg som utgångspunkt bör gälla samtliga de förmåner som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Kraven på ett överskådligt och kostnads-effektivt system har lett till att de föreslagna bestämmelserna här givits en enhetlig utformning. Utgångspunkten har varit att de så långt möjligt ska kunna gälla samtliga förmåner i balken.

Utredningen föreslår således att bestämmelserna om kompenstationstillägg huvudsakligen placeras i ett nytt kapitel, 108 a kap., omedelbart efter kapitlet om återkrav och ränta. Därmed ingår det nya kapitlet också i balkens avd. H II (Gemensamma bestämmelser om förmåner m.m.).

9.3 Bestämmelser utanför socialförsäkringsbalken

Utredningens förslag: I de fall bestämmelserna om kompenstationstillägg bör omfatta även förmåner eller bidrag som regleras utanför socialförsäkringsbalken ska en hänvisning till bestämmelserna om kompenstationstillägg i socialförsäkringsbalken införas i respektive författning.

Vid sidan av socialförsäkringsbalken finns lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken, som förutom ikraftträdande- och övergångsbestämmelser innehåller bestämmelser om upphävande av ett trettiotal socialförsäkringslagar. I den lagen finns även bestämmelser om förmåner som utbetalas enligt nu upphävda författningar, exempelvis ersättning enligt den upphävda lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring.

Som angetts ovan är utredningens utgångspunkt att bestämmelserna om kompenstationstillägg så långt möjligt bör gälla samtliga de förmåner som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Undantag bör endast göras om en viss förmån av särskilda skäl inte bör omfattas, t.ex. därför att den huvudsakligen handläggs av en annan myndighet än Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

I de fall bestämmelserna om kompenstationstillägg bör omfatta även förmåner eller bidrag som regleras utanför socialförsäkringsbalken föreslår utredningen att en hänvisning till bestämmelserna om kompenstationstillägg införs i respektive författning. På så sätt kommer de materiella bestämmelserna om kompenstationstillägg endast att finnas på ett ställe i lagstiftningen.

9.4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna om kompenstationstillägg ska träda i kraft den 1 januari 2014 och tillämpas i fråga om förmåner som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet.

Som framgått ovan föreslår utredningen att beslut om kompenstationstillägg ska kunna fattas av den handläggande myndigheten genom automatiserad behandling. Det innebär att det krävs att myndigheten utvecklat tekniska system för att kunna hantera de data som är nödvändiga för att besluta om och beräkna tillägget. Det kan även behövas viss anpassning i arbetssätt och organisation för att de föreslagna bestämmelserna ska kunna tillämpas på ett problemfritt sätt.

Enligt uppgifter som lämnats till utredningen från Försäkringskassan uppskattas leveranstiden för nödvändigt IT-stöd avseende kompenstationstillägg till mellan 18 och 30 månader. Motsvarande uppgifter från Pensionsmyndigheten visar på en leveranstid

uppmot 18 månader. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att bestämmelserna om kompensationstillägg kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2014.

Skyldigheten att betala kompensationstillägg uppkommer, enligt de föreslagna bestämmelserna om kompensationstillägg, viss tid efter den tidpunkt som den aktuella förmånen hänför sig till. Vid bedömningen av vilka ärenden som de nya bestämmelserna ska tillämpas på finns det mot den bakgrunden skäl att utgå från den tid som förmånen i fråga hänför sig till och inte från den tidpunkt då ansökan om förmånen inkom till den handläggande myndigheten.

En övergångsbestämmelse bör således införas i socialförsäkringsbalken med innebörd att bestämmelserna om kompensationstillägg ska tillämpas i fråga om förmåner som hänför sig till tiden efter ikraftträdandet.

10 Konsekvenser av utredningens förslag

10.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven redovisa vilka kostnader som utredningens förslag kan innebära för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning vidare redovisa vissa kostnadsberäkningar och konsekvensbeskrivningar. Det gäller om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Detsamma gäller om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Samma sak gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen redovisar i detta kapitel de beräknade kostnaderna för att införa ett system med compensationstillägg i enlighet med det förslag som lämnas i detta betänkande. Först behandlas kostnader för utbetalt compensationstillägg och sedan kostnader för uppbyggnad och underhåll av nödvändigt IT-stöd. De uppgifter som redovisas här bygger uteslutande på beräkningar som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gjort för utredningens räkning.

I kapitlet behandlas kortfattat också frågan om finansiering. Slutligen redovisar utredningen sin bedömning beträffande övriga konsekvenser av förslaget.

10.2 Kostnader för utbetalt kompensationstillägg

Utredningens bedömning: Kostnaderna för utbetalt kompensationstillägg beräknas för Försäkringskassans del uppgå till cirka 25 miljoner kronor per år. För Pensionsmyndigheten beräknas motsvarande kostnader för kompensationstillägg avseende inkomstpension, tilläggspension, garantipension, bostadstillägg för pensionärer och efterlevandepension uppgå till cirka 80 000 kronor per år.

Kostnader för utbetalt kompensationstillägg avser de belopp som Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten enligt systemet med kompensationstillägg skulle komma att utbetala till enskilda på grund av att handläggningen dragit ut på tiden. I dessa kostnader ingår varken kostnader för IT-system eller för personal.

Som angetts ovan bygger de uppgifter som beskrivs här utslutande på beräkningar som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har redovisat för utredningen.

Försäkringskassan har beräknat kostnaderna i ärenden om föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, vårdbidrag, handikappersättning, sjukersättning och aktivitetsersättning. Kompensationstillägget har beräknats med en årlig räntesats om 2,5 procent. Beräkningarna har gjorts utifrån förhållandena under år 2009 och handläggningstiden har mätts från den dag ansökan inkom till myndigheten till och med den dag den första utbetalningen gjordes i ärendet. Här finns således en skillnad jämfört med utredningens författningsförslag, vilket som huvudregel utgår från den tidpunkt som förmånen hänför sig till. Enligt uppgift från Försäkringskassan har det emellertid inte varit möjligt att med den ärendeinformation som i dag finns tillgänglig göra beräkningar som utgår från den tid som förmånen hänför sig till. För att kompensera denna avvikelser har beräkningarna utgått från att alla ansökningar en viss månad inkommer den 15:e i den månaden. Därmed har den tid som löpt fram till dess att beräkningen av kompensationstillägget börjat definierats som 45 (15 + 30) alternativt 105 (15 + 90) dagar. På så sätt har ett uppskattat genomsnittligt värde för handläggningstiden erhållits för alla ansökningar om förmåner som inkommit en viss månad.

Utifrån de förutsättningar som nu angivits redovisas i det följande medianbelopp och genomsnittligt belopp per utbetalning

av kompensationsstillägg. Med medianbelopp avses det belopp som storleksmässigt är så placerat att det finns lika många tal som är större än som mindre än medianbeloppet. Det redovisas även totalt utbetalt kompensationsbelopp per år och totalt utbetald förmånsersättning för år 2009. Samtliga belopp har avrundats till hela kronor.

	Kronor
<i>Föräldrapenning (15 + 30 dgr)</i>	
Medianbelopp	5
Genomsnittligt belopp	11
Totalt utbetalt belopp	440 678
Totalt utbetald förmånsersättning (2009)	22 975 391 076
<i>Tillfällig föräldrapenning (15 + 30 dgr)</i>	
Medianbelopp	1
Genomsnittligt belopp	4
Totalt utbetalt belopp	544 465
Totalt utbetald förmånsersättning (2009)	4 254 368 514
<i>Sjukpenning (15 + 30 dgr)</i>	
Medianbelopp	25
Genomsnittligt belopp	56
Totalt utbetalt belopp	1 498 790 kr
Totalt utbetald förmånsersättning (2009)	11 883 770 813
<i>Vårdbidrag (15 + 90 dgr)</i>	
Medianbelopp	5
Genomsnittligt belopp	34
Totalt utbetalt belopp	165 318
Totalt utbetald förmånsersättning (2009)	2 389 393 022
<i>Handikappersättning (15 + 90 dgr)</i>	
Medianbelopp	3
Genomsnittligt belopp	17
Totalt utbetalt belopp	46 920
Totalt utbetald förmånsersättning (2009)	1 203 897 587
<i>Sjukersättning (15 + 90 dgr)</i>	
Medianbelopp	23
Genomsnittligt belopp	126
Totalt utbetalt belopp	3 007 353
Totalt utbetald förmånsersättning (2009)	127 599 130

Aktivitetsersättning (15 + 90 dgr)

Medianbelopp	16
Genomsnittligt belopp	124
Totalt utbetalt belopp	628 567
Totalt utbetald förmånersättning (2009)	47 882 076

Även om osäkerheten i de uppskattade beloppen ovan är förhållandevis stor, visar siffrorna tydligt att det belopp som kan komma att betalas ut till den enskilde förmånstagaren är litet. Exempelvis kommer cirka hälften av de kompensationstillägg som betalas ut avseende föräldrapenning att understiga 5 kr.

De här redovisade förmånerna motsvarar uppskattningsvis 25 procent av det sammanlagda förmånsbeloppet för de förmåner som totalt utbetalas av Försäkringskassan och som omfattas av bestämmelserna om kompensationstillägg¹. Det sammanlagda kompensationsbeloppet för de redovisade förmånerna ovan uppgår till cirka 6,3 miljoner kronor. Under förutsättning att förhållandena är desamma beträffande övriga förmåner som handläggs av Försäkringskassan och som omfattas av bestämmelserna om kompensationstillägg går det att göra en uppskattning av vilket belopp som totalt sett skulle komma att betalas ut i kompensationstillägg från Försäkringskassan per år. Med en sådan beräkning skulle det totala beloppet avseende kompensationstillägg för Försäkringskassans del uppgå till cirka 25 miljoner kronor per år.

Även Pensionsmyndigheten har för utredningens räkning gjort ungefärliga kostnadsberäkningar avseende utbetalningar i form av kompensationstillägg. Beräkningarna omfattar enligt uppgift från Pensionsmyndigheten uppskattningsvis åtminstone 90 procent av de sammanlagda utbetalningar som myndigheten gör varje år. Pensionsmyndigheten har gjort följande generella antaganden. Perioden för beräkning av kompensationstillägg börjar en månad efter månadsskiftet som följer efter den för kunden önskade utbetalningsmånaden. Det antas även att det finns en spärr som säger att det måste ha gått åtminstone 30 dagar efter att kundens ansökan nått myndigheten innan den beräkningsgrundande tiden för kompensationstillägg kan börja räknas. Eventuella data som

¹ Här har uppskattningsvis antagits att det totala förmånsbelopp som kan komma i fråga uppgår till cirka 200 miljarder kronor. Uppgifterna är hämtade ur Försäkringskassans årsredovisning 2009 och Socialförsäkringen i siffror 2009.

sträcker sig över flera år har inte använts, eftersom den längsta tidsperioden i beräkningen är 12 månader bakåt i tiden.

Följande beräkningar har redovisats av Pensionsmyndigheten.

Kronor

Inkomstpension, tilläggs pension och garantipension

Medianbelopp	8
Genomsnittligt belopp	40
Totalt utbetalt kompensationsbelopp	63 448

Bostadstillägg för pensionärer

Medianbelopp	2
Genomsnittligt belopp	8
Totalt utbetalt kompensationsbelopp	9 240

Efterlevandepension (uppskattat min- och maxvärde)

Medianbelopp	1–7
Genomsnittligt belopp	10–20
Totalt utbetalt kompensationsbelopp	5 692–5 943

Redan mot bakgrund av beräkningen avseende Försäkringskassan kunde konstateras att det rörde sig om mycket små belopp för den enskilde förmånstagaren. Detta gäller, som framgår av tabellerna ovan, i ännu högre utsträckning beträffande förmåner från Pensionsmyndigheten. Exempelvis skulle ungefär hälften av kompensationsutbetalningarna vara högst 8 kr i ärenden om inkomstpension, tilläggs pension och garantipension. När det gäller bostadstillägg för pensionärer skulle cirka hälften av utbetalningarna vara 2 kronor eller lägre.

10.3 Kostnader för IT-stöd

Utredningens bedömning: Försäkringskassans kostnader för IT-stöd avseende kompenstationstillägg beräknas till mellan cirka 78 miljoner och 98 miljoner kronor. Pensionsmyndighetens kostnader för motsvarande IT-stöd beräknas till mellan cirka 6 miljoner och 10 miljoner kronor.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har för utredningens räkning även gjort beräkningar av kostnader avseende IT-system för hantering av kompenstationstillägg.

Försäkringskassans beräkning har bl.a. baserats på jämförelser med IT-projekt som antagits vara av motsvarande storlek. Det har förutsatts att systemet i största möjliga utsträckning ska kunna fungera automatiskt och därför kopplats till tekniska system i respektive förmånsslag. Kostnaden för arbetet är beräknat enligt ett kalkyltimpris om 750 kronor och kostnaderna för testmiljöerna är beräknade utifrån en kostnad av 8 400 kronor per vecka. Försäkringskassan har därvid uppskattat att det krävs mellan 1 800 och 2 200 timmar till förstudie, mellan 40 000 och 50 000 timmar till konstruktion av IT-system samt mellan 45 360 och 56 700 timmar till förmånsspecifika förändringar i olika tekniska system. Arbetsinsatsen har således uppskattats till mellan cirka 87 000 och 109 000 timmar. Vidare har kostnaden i tid räknat för att konstruera nödvändig testmiljö beräknats till mellan cirka 4,5 miljoner och 5,5 miljoner kronor. Kostnaderna för programvara och hårdvara har uppskattats till mellan cirka 5,5 miljoner och 7 miljoner kronor. Drift och förvaltning har uppskattats till en årlig kostnad om mellan cirka 3 miljoner och 4 miljoner kr.

Uppgifterna ovan innebär en beräknad kostnad för utveckling av IT-stöd om mellan cirka 70 miljoner och 87 miljoner kronor. Till detta kommer investeringar i programvara och hårdvara om mellan cirka 5,5 miljoner och 7 miljoner kronor samt årliga kostnader för drift och förvaltning om mellan cirka 3 miljoner och 4 miljoner kronor. Sammanfattningsvis uppgår den beräknade totalkostnaden till mellan cirka 78 miljoner och 98 miljoner kronor.

För Pensionsmyndighetens del har kostnaderna beräknats utifrån ett tekniskt system som så långt möjligt bygger på Försäkringskassans ovan redovisade IT-system. Pensionsmyndigheten har därvid uppskattat de totala investeringskostnaderna till mellan cirka 6 miljoner och 10 miljoner kronor. Arbetsinsatsen har beräknats till mellan cirka 8 000 och 13 000 timmar. Av den totala kostnaden har Pensionsmyndigheten angett att minst två tredjedelar bör betecknas som avskrivningsbar investering. Kostnaden för drift och förvaltning har uppskattats till mellan cirka 0,5 miljoner och 1 miljoner kronor per år.

10.4 Finansiering

Utredningens förslag: Systemet med kompensationstillägg bör finansieras genom omfördelningar inom respektive förvaltningsanslag.

Utredningen ska enligt direktiven även överväga hur en ekonomisk kompensation på ett ändamålsenligt sätt kan finansieras, t.ex. i syfte att skapa incitament för myndigheten att handlägga ärenden skyndsamt. Enligt 14 § kommittéförordningen ska en utredning vidare föreslå finansiering när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting.

Beträffande frågan om kompensationstillägg som incitament för en snabbare handläggning hänvisas till den analys som gjorts i avsnitt 6.2.4. Här kan dock sammanfattningsvis sägas att utredningen ställer sig tveksam till om en skyldighet att betala ekonomisk kompensation verkligen skulle fungera som ett sådant incitament, eftersom det redan i dag finns tydliga krav på att myndigheterna ska hushålla väl med statens medel. Samtidigt går det inte att utesluta att vissa positiva effekter skulle kunna uppkomma med en sådan lösning.

Det skulle kunna hävdas att ett system med kompensationstillägg bör finansieras med ökade förvaltningsanslag till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten mot bakgrund av att de förmåner som handläggs av dessa myndigheter utgör en väsentlig grund för ett fungerande välfärdssamhälle. Mot detta kan emellertid invändas att det framstår som olämpligt att på ett sådant sätt låta andra områden inom den statliga förvaltningen betala för de kostnader som uppkommit till följd av långsam handläggning hos Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. I sådant fall skulle de eventuella positiva effekterna av kompensationstillägget som incitament för en snabbare handläggning dessutom helt uttraderas. Utredningen anser därför att den enda rimliga lösningen – om systemet med kompensationstillägg över huvud taget ska genomföras – är att finansiera systemet genom omfördelningar inom respektive förvaltningsanslag.

Situationen inom premiepensionssystemet är dock speciell på så sätt att det där inte finns några andra finansieringskällor än avgifterna från pensionsspararnas konton. Kostnaden för kompensationstillägg inom premiepensionssystemet kommer därför att på

ett mycket direkt sätt belasta de berättigades förmånsbelopp. För att det inte ska uppstå en situation där den enskilde betalar sin egen kompensation bör kostnaden inom premiepensionssystemet således rimligen slås ut på hela kollektivet.

10.5 Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslaget kommer inte att ha några effekter på den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller villkoren för små företag. Detsamma gäller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen samt för jämställdheten mellan kvinnor och män.

När det gäller övriga konsekvenser som ska beskrivas enligt kommittéförordningen ser utredningen inga direkta effekter. I förhållande till den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet samt villkoren för små företag bedömer utredningen att förslagen inte innebär någon förändring jämfört med vad som gäller i dag. Detsamma gäller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen samt för jämställdheten mellan kvinnor och män.

11 Författningskommentarer

11.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

104 kap.

1 §

Paragrafen innehåller en katalog över avdelning H. Den har ändrats för att omfatta även 108 a kap. om kompensationstillägg.

108 kap.

1 §

Paragrafen innehåller en katalog över bestämmelserna i 108 kap. Den har ändrats för att omfatta även dels den nya 10 a § om kompensationstillägg, dels de nya 18 a och 20 a §§ om ränta respektive dröjsmålsränta.

10 a §

Paragrafen anger hur utbetalt kompensationstillägg ska behandlas när den ersättning som kompensationstillägget beräknats på ska betalas tillbaka. Innebörden av paragrafen är att den som befunnits återbetalningsskyldig för viss ersättning även ska betala tillbaka sådant kompensationstillägg som utbetalats i anledning av ersättningen. Eventuellt kompensationstillägg ska därvid återbetalas i samma utsträckning som ersättningen ska återbetalas. Det innebär att skyldigheten att återbetala tillägget enbart omfattar sådant tillägg som beräknats på den del av ersättningen som ska betalas tillbaka.

11 §

Paragrafen anger förutsättningarna för att efterge krav på återbetalning. Den har ändrats för att omfatta även återkrav av kompensationsstillägg enligt 10 a §.

18 a §

Paragrafen anger förutsättningarna för att ta ut ränta på kompensationsstillägg som återkrävts enligt reglerna i 108 kap. Innebörden av bestämmelsen är att möjligheten att ta ut ränta följer vad som gäller för den ersättning som kompensationsstillägget beräknats på. För det fall ränta inte ska tas ut på viss återkrävd ersättning ska därmed sådan ränta inte heller tas ut på kompensationsstillägg som beräknats på den ifrågavarande ersättningen.

20 a §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att ta ut dröjsmålsränta på kompensationsstillägg som återkrävts enligt reglerna i 108 kap. Innebörden av bestämmelsen är att möjligheten att ta ut dröjsmålsränta följer vad som gäller för den ersättning som kompensationsstillägget beräknats på. För det fall dröjsmålsränta inte ska tas ut på viss återkrävd ersättning ska därmed sådan ränta inte heller tas ut på kompensationsstillägg som beräknats på den ifrågavarande ersättningen.

21 §

Paragrafen anger i vilken utsträckning ränta och dröjsmålsränta kan efterges. Den har ändrats för att omfatta även ränta på kompensationsstillägg enligt 18 a och 20 a §§.

108 a kap.

Bestämmelserna om kompensationsstillägg har placerats i ett nytt kapitel 108 a i avd. H II (Gemensamma bestämmelser om förmåner m.m.).

1 §

Paragrafen innehåller en katalog över bestämmelserna i detta kapitel. Den innehåller inga materiella regler utan har endast till syfte att göra det enklare att hitta bland kapitlets övriga bestämmelser.

2 §

Paragrafen innehåller en definition av begreppet kompensations-tillägg.

Av *första stycket* framgår att compensationstillägg betalas ut när handläggningstiden för ett ärende överskridit viss angiven tidsram. Vilken tidsram som gäller för respektive ärende anges i 4–6 §§.

Kompensationstillägg avser förmåner som kan *utbetalas*. Det innebär att tillägg endast kan beräknas på sådana förmåner som utges i form av ekonomisk ersättning. Därmed faller exempelvis hanteringen av det s.k. EU-kortet utanför tillämpningsområdet för compensationstillägg.

I *andra stycket* slås fast vem som är berättigad till compensationstillägg. Innebörden av regleringen är att denna rätt tillkommer den som har rätt till den förmån som tillägget beräknats på.

3 §

Paragrafen anger kapitlets tillämpningsområde. Innebörden av regleringen är att förmåner som enligt socialförsäkringsbalken inte handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten inte heller omfattas av bestämmelserna om compensationstillägg. Det finns emellertid även förmåner som handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten men som inte inryms i socialförsäkringsbalken. För en del av dessa finns i respektive författning hänvisningar till bestämmelserna i detta kapitel. Så är t.ex. fallet beträffande vissa ersättningar enligt lagen (1991:1047) om sjuklön.

4 §

Paragrafen anger huvudregeln för när en skyldighet att betala compensationstillägg uppkommer.

Första stycket första meningen anger att compensationstillägg ska betalas om en förmån inte betalas ut inom 30 dagar från utgången av den kalendermånad som ersättningen hänför sig till.

Med uttrycket ”hänför sig till” avses som utgångspunkt den månad då den förmånsgrundande situationen inträffar. Beträffande sjukpenning avses därmed den månad den försäkrade på grund av sjukdom är oförmögen att utföra sitt arbete och därför har rätt till ersättning i form av sjukpenning. På motsvarande sätt avses beträffande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning den månad i vilken föräldern avstår från förvärvsarbete för att vårda barn. Även beträffande t.ex. graviditetspenning, vårdbidrag, sjukersättning, aktivitetsersättning, livränta och närståendepenning

avses den månad då den berättigade av olika anledningar inte förvärvsarbetar. I fråga om ålderspensioner åsyftas den månad som pensionen avser, dvs. normalt den månad då betalning enligt gällande regler bör ske. Pension som enligt gällande regler ska betalas ut i januari månad är enligt detta resonemang också att hänföra till januari månad. Samma sak gäller beträffande barnbidrag och bostadsbidrag.

Situationen beträffande underhållsstöd är något speciell. Underhållsstöd betalas enligt reglerna i socialförsäkringsbalken ut i förskott och avser som regel månaden efter den då utbetalning gjorts (18 kap. 32 § SFB). I de fall en förmån på detta sätt enligt bestämmelser i lag betalas ut i förskott är förmånen att hänföra till den månad då förskottsutbetalningen enligt dessa bestämmelser ska ske. Det är nämligen vid den tidpunkten som den förmånsberättigade enligt lag ska ha tillgång till ersättningen i fråga.

I fråga om kostnadsersättningar gäller som huvudregel att dessa får anses hänföra sig till den månad då den aktuella kostnaden uppstod för den försäkrade. Det innebär att en förmån som avser att ersätta kostnaden för exempelvis tandvård i samband med arbetsskada får anses hänföra sig till den tidpunkt då den försäkrade betalade för vården. På samma sätt får ersättning för t.ex. begravningskostnad anses hänföra sig till den tidpunkt då kostnaderna i anledning av begravningen uppstod för den förmånsberättigade. I fråga om adoptionsbidrag gäller att sådant bidrag betalas ut först när adoptionen blivit giltig här i landet. Det får därför anses att adoptionsbidraget hänförs sig till den tidpunkt då adoptionen enligt gällande regler blev giltig.

I de fall ersättning för kostnader enligt bestämmelser i denna balk begärs i förväg på så sätt att den försäkrade ansöker om särskild ersättning för att kunna införskaffa viss egendom eller utföra en särskild resa, bör man kunna anse att förmånen i stället hänförs sig till den tid då den förmånsberättigade inkom med en ansökan om förmånen. Så är fallet beträffande exempelvis rehabiliteringsersättning i form av särskilt bidrag som under vissa förutsättningar kan beviljas som förskottsutbetalning. Är det däremot fråga om kostnadsersättning som utbetalas löpande som en del av eller i stället för det månatliga ersättningsbeloppet, t.ex. sjukpenning i form av merutgifter för resor, är det beträffande frågan om vilken tidpunkt förmånen hänförs sig till ingen skillnad jämfört med övriga utbetalningar av sjukpenning (se ovan).

Andra meningen anger en begränsning i förhållande till den första meningen. Den innebär att den tid som myndigheten har på sig att besluta om och betala ut en förmån aldrig blir kortare än 30 dagar från den dag då ansökan om förmånen inkom till myndigheten. Andra meningen tar främst sikte på de fall där ansökan kan göras i efterhand, dvs. där ersättning kan beviljas retroaktivt. Utan regeln i andra meningen skulle det beträffande vissa förmåner kunna uppkomma en rätt till kompenstationstillägg i samma stund som ansökan ingavs till myndigheten.

De begränsningar som följer av andra meningen gäller även i fråga om kostnadsersättningar som den förmånsberättigade ansöker om i efterhand.

Med ansökan avses här detsamma som i 110 kap. 4 § SFB. Begreppet ansökan ska inte förväxlas med förmånsspecifika krav på särskild anmälan (t.ex. i fråga om föräldrapenning) eller läkarintyg (t.ex. i fråga om sjukpenning).

Enligt 110 kap. 6 § kan Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten bevilja vissa där angivna förmåner även utan ansökan. Beträffande dessa förmåner får begränsningsregeln i första stycket andra meningen i denna paragraf inte någon praktisk betydelse. I stället är det enbart vilken tid som förmånen hänför sig till som styr tidpunkten för myndighetens skyldighet att betala kompenstationstillägg.

Andra stycket är endast av informationskaraktär och har till syfte att upplysa om de särskilda bestämmelser som enligt 5 och 6 §§ gäller för vissa ärenden.

5 §

Bestämmelsen utgör ett undantag från huvudregeln i 4 §.

Första meningen innebär att handläggningen av vissa här särskilt angivna ärenden medges ta längre tid innan en skyldighet att betala kompenstationstillägg uppkommer. Beträffande uttrycket ”hänför sig till” hänvisas till kommentaren till 4 §.

Andra meningen motsvarar första stycket andra meningen i föregående paragraf med den skillnaden att det här rör sig om 90 dagar i stället för 30 dagar. I övrigt hänvisas även här till kommentaren till 4 §.

6 §

I denna paragraf regleras skyldigheten att betala kompensationsstillägg när en förmån beviljas efter ändring, omprövning, överklagande eller rättelse. Paragrafen innebär att reglerna om kompensationsstillägg i 4 och 5 §§ gäller även om den förmånsberättigade beviljas förmånen först efter ändring, omprövning, överklagande eller rättelse. Det betyder att skyldigheten att betala kompensationsstillägg inträder 30 eller 90 dagar från utgången av den kalendermånad som förmånen hänför sig till alternativt 30 eller 90 dagar från den dag som ansökan om förmånen inkom till den handläggande myndigheten.

Regler om hur den kompensationsgrundande tiden beräknas finns i 9 §.

7 §

Paragrafen innehåller ett undantag från skyldigheten att betala kompensationsstillägg i de fall det är uppenbart att den försäkrade själv har orsakat dröjsmålet och det med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att betala ut tillägget.

Utgångspunkten för bestämmelserna om kompensationsstillägg är att orsaken till att handläggningen i ett enskilt fall drar ut på tiden ska sakna betydelse för skyldigheten att betala kompensationsstillägg. Samtidigt går det inte att bortse från att det kan finnas situationer där det skulle framstå som direkt stötande att betala ut kompensation för en fördröjd betalning. Som framgår av ordalydelsen ska det röra sig om uppenbara fall. Det innebär att det inte får råda någon som helst tvekan om att det är den enskilde som varit orsaken till dröjsmålet.

För att rätten till kompensationsstillägg ska falla bort krävs dessutom att det är oskäligt att betala ut tillägget. Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller därför exempelvis ärenden där det enbart rör sig om en kortare fördröjning eller ett misstag från den förmånsberättigades sida.

8 §

Paragrafen innehåller regler om hur kompensationsstillägg ska beräknas.

I *första stycket* anges att tillägget ska beräknas som en ränta på ersättning som utbetalas efter de tidpunkter som anges i 4–6 §§. De tidpunkter som avses är 30 eller 90 dagar från utgången av den kalendermånad som förmånen hänför sig till alternativt 30 eller

90 dagar från den dag som ansökan inkom till den handläggande myndigheten. Det är endast den del av en förmån som betalas ut efter angivna tidpunkter som ligger till grund för beräkningen. På den del av en förmån som betalas ut i rätt tid beräknas det således inte någon ränta. Beräkningen görs vidare på det förmånsbelopp som rent faktiskt betalas ut till den förmånsberättigade, dvs. efter avdrag för skatt.

I *andra stycket* anges att kompenstationstillägg ska beräknas för år efter en räntesats som motsvarar referensräntan enligt 9 § räntelagen med ett tillägg av två procentenheter. Därmed uppgår räntesatsen för kompenstationstillägg till samma nivå som s.k. avkastningsränta (jfr 2 och 5 §§ räntelagen). Hänvisningen till referensräntan enligt räntelagen avser enbart frågan om räntenivån och innebär inte att räntelagens bestämmelser i övrigt blir tillämpliga vid beräkning av kompenstationstillägg.

9 §

Paragrafen innehåller regler om vilken tid som ska ligga till grund för beräkning av kompenstationstillägg.

I *första stycket* uttrycks huvudregeln för beräkningen. Enligt denna ska kompenstationstillägg beräknas från den dag som följer av 4–6 §§. Här avses den dag som enligt 4–6 §§ infaller 30 eller 90 dagar från utgången av den kalendermånad som förmånen hänför sig till alternativt 30 eller 90 dagar från den dag som ansökan inkom till den handläggande myndigheten. Tillägget ska beräknas till och med den dag som utbetalning av förmånen sker.

Andra stycket innehåller en särskild regel för de ärenden som överklagats hos domstol. Den tid som ska läggas till grund för beräkningen av kompenstationstillägg utgörs i dessa fall av den sammanlagda tid under vilken ärendet handlagts av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten. Tid under vilken ärendet handlagts i domstol undantas således från beräkningen.

10 §

Paragrafen anger hur kompenstationstillägget ska avrundas.

112 kap.

1 §

Paragrafen innehåller en katalog över bestämmelserna i 112 kap. Den har ändrats för att omfatta även den nya 8 §.

8 §

Paragrafen innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ges möjlighet att fatta beslut om kompensationstillägg genom automatiserad behandling. Förutsättningarna för att få tillämpa automatiserat förfarande överensstämmer med de förutsättningar som sedan tidigare gäller för automatiserat förfarande enligt 112 kap. 6 och 7 §§.

113 kap.**1 §**

Paragrafen innehåller en katalog över bestämmelserna i 113 kap. Den har ändrats för att omfatta även den nya 41 §.

41 §

Paragrafen innehåller regler om ändring, omprövning och överklagande av beslut om kompensationstillägg. Innebörden av paragrafen är att ett beslut om kompensationstillägg ändras, omprövas och överklagas i enlighet med de regler som gäller för den förmån som kompensationstillägget beräknats på. Det betyder exempelvis att även de särskilda bestämmelser som gäller i ärenden om allmän ålderspension enligt 22–36 §§ blir tillämpliga vid överklagande av ett beslut om kompensationstillägg som beräknats på en sådan förmån.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken**9 kap.****4 a §**

Paragrafen reglerar i vilken utsträckning bestämmelserna om kompensationstillägg är tillämpliga i fråga om upphävda författningar. Innebörden av paragrafen är att socialförsäkringsbalkens bestämmelser om kompensationstillägg blir tillämpliga även på förmåner som grundar sig på numera upphävda författningar. Exempel på förmåner som kan omfattas av tillägget är bl.a. förmåner enligt den upphävda lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring och lagen (1954:246) om krigsförsäkring för sjömän m.fl.

Vissa av förmånerna som regleras i införandelagen har ersatts av sådana förmåner som avses i 108 a kap. 5 § socialförsäkringsbalken. I de fall en förmån i införandelagen numera motsvaras av en sådan förmån som avses i 108 a kap. 5 §, blir därför bestämmelsen om 90 dagars handläggningstid tillämplig på förmånen.

11.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

8 kap.

6 a §

Paragrafen innebär att kompensationstillägg undantas från skatt. Skattebefrielsen gäller även kompensationstillägg som beräknats på förmåner som regleras i andra författningar än socialförsäkringsbalken.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1047) om sjuklön

26 a §

Paragrafen innebär att ersättning från Försäkringskassan för kostnader som arbetstagare har för läkarutlåtande enligt 14 § samt ersättning från Försäkringskassan vid tvist om sjuklön enligt 20 § denna lag omfattas av bestämmelserna om kompensationstillägg i socialförsäkringsbalken.

Källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1972:5 med förslag till skadeståndslag m.m.

Prop. 1975:102 med förslag till räntelag m.m.

Prop. 1977/78:20 med förslag till ändrad organisation för besvärsp-rövning inom socialförsäkringen m.m.

Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag.

Prop. 1989/ 90:42 om det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen.

Prop. 1993/94:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94.

Prop. 1995/96:208 Underhållsstöd till barn till särlevande föräldrar, m.m.

Prop. 1997/98:44 Personuppgiftslag.

Prop. 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension, m.m.

Prop. 2003/04:152 Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.

Prop. 2008/09:200 Socialförsäkringsbalk.

Prop. 2008/09:202 Pensionsmyndigheten och dess verksamhet.

Prop. 2008/09:213 Förtursförklaring i domstol.

Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

Statens offentliga utredningar

SOU 1974:28 *Räntelag*. Delbetänkande av Köplagsutredningen.

SOU 1997:131 *Lag om premiepension*. Betänkande av 1997 års premie-reservutredning.

- SOU 2001:47 *En handläggningslag – Förfarandet hos försäkringskassorna*. Betänkande av Utredningen om en översyn av processuella regler inom socialförsäkringen, m.m.
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Betänkande av Styrutredningen.
- SOU 2008:10 21+1→2 *En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen*. Betänkande av Utredningen av tillsyn över försäkringsområdet.
- SOU 2009:6 *Återkrav inom välfärdssystemet – Förslag till lagstiftning*. Betänkande av Återkravsutredningen.
- SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*. Betänkande av Förvaltningslagsutredningen.

Utskottsbetänkanden

- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2001/02:SfU1 *Anslag inom socialförsäkringsområdet (utgiftsområdena 10, 11 och 12)*.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2002/03:SfU1 *Anslag inom socialförsäkringsområdet (utgiftsområdena 10, 11 och 12)*.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU1 *Anslag inom socialförsäkringsområdet (utgiftsområdena 10, 11 och 12)*.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2006/07:SfU6 *Vissa regler om ränta i samband med återkrav*.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2008/09:SfU1 *Utgiftsområdena 10, 11 och 12 inom socialförsäkringsområdet*.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2009/10:SfU11 *Socialförsäkringsbalk*.

Övrigt

- Centrala Studiestödsnämndens rapport den 13 april 2010 *Studiestödet 2009* (2008-100-9846).
- Försäkringskassans Vägledning 2004:7 Version 5 (2009) *Försäkringskassan och förvaltningslagen*.
- Försäkringskassans Vägledning 2005:1 Version 6 (2009) *Utbetalning av förmåner, bidrag och ersättningar*.

- Försäkringskassans Vägledning 2005:2 Version 6 (2009) *Fordringshantering hos Försäkringskassan*.
- Försäkringskassans skrivelse *Uppdrag om serviceåtagande* (dnr 24524-2009).
- Försäkringskassans årsredovisning 2009.
- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Centrala Studiestödsnämnden.
- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Försäkringskassan.
- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Inspektionen för socialförsäkringen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Migrationsverket.
- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Sveriges Domstolar.
- Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2001:4) om omprövning och ändring enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.
- Riksförsäkringsverkets slutrapport 1998-05-07 *Automatiska och maskinella beslut samt beslut som fattas med hjälp av maskinellt stöd inom socialförsäkringsadministrationen – En probleminventering med förslag till åtgärder*.
- Socialförsäkringen i siffror 2009 (ISBN 978-91-7500-358-9).
- Socialstyrelsens rapport *Ekonomiskt bistånd kvartal 1–4, år 2009* (Artikelnr 2010-3-14).
- Statskontorets slutrapport *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar* (2009:19).
- Socialförsäkringsutredningens (S 2004:08) skrift *Samtal om socialförsäkring Nr 1 – Vad är försäkring?* 2005 (ISBN 91-631-7218-6).
- Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets föreskrifter och allmänna råd (TLVFS 2008:1) om statligt tandvårdsstöd.

Litteratur

- Bengtsson, B. (1986). *Ersättning vid offentliga ingrepp 1*. Norstedts juridik.
- Bengtsson, B. & Strömbäck, E. (2008). *Skadeståndslagen – En kommentar*. Tredje upplagan, Norstedts juridik.

- Bohlin, A. & Warnling-Nerep, W. (2004). *Förvaltningsrättens grunder*. Norstedts Juridik.
- Danelius, H. (2007). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Tredje upplagan. Norstedts Juridik.
- Hellners, T. & Malmqvist, B. (2007). *Förvaltningslagen – Med kommentarer*. Sjunde upplagan. Norstedts Juridik.

Kommittédirektiv



Ekonomisk kompensation vid lång handläggningstid hos Försäkringskassan

**Dir.
2009:47**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 maj 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska undersöka förutsättningarna för att införa en skyldighet för Försäkringskassan att ekonomiskt kompensera enskilda som har fått vänta på en utbetalning av ersättning under oacceptabelt lång tid. Utredaren ska analysera och utveckla de principiella och praktiska skäl som kan tala för och emot en sådan skyldighet.

Utgångspunkten för utredarens arbete ska vara att föreslå ett regelsystem som innebär att Försäkringskassan ska vara skyldig att utge ekonomisk kompensation till försäkrade som fått vänta på en ersättning under oacceptabelt lång tid. Utredaren ska därvid analysera förutsättningarna för att införa en sådan ordning samt utarbeta ett heltäckande regelsystem för när Försäkringskassan i olika fall ska vara skyldig att betala sådan kompensation.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2010.

Bakgrund

För den som felaktigt erhållit ersättning med för högt belopp från Försäkringskassan kan myndigheten enligt gällande regler besluta om återkrav av den felaktigt utbetalda ersättningen, vilket också kan leda till att den enskilde måste betala ränta på det felaktigt utbetalda beloppet.

Försäkringskassan har inte någon motsvarande skyldighet gentemot den enskilde att betala någon ekonomisk kompensation för t.ex. försenade utbetalningar som är orsakade av en försenad, felaktig eller i övrigt bristande handläggning hos myndigheten.

I 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) finns bestämmelser om statens skadeståndsansvar vid skada som vållas genom fel eller försummelse i myndighetsutövning som staten svarar för. Om en myndighet t.ex. underlåter att inom rimlig tid ta ställning i ett ärende kan det vara fråga om en skadeståndgrundande försummelse. Vilken tid som är rimlig i ett enskilt fall måste avgöras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Den som anser sig ha drabbats av en skada och därmed har ett anspråk på skadestånd på grund av att en statlig myndighet har fattat ett felaktigt beslut eller underlåtit att fatta beslut kan då rikta sitt krav till Justitiekanslern. Andra skadeståndsanspråk mot staten handläggs av den centrala förvaltningsmyndighet inom vars verksamhetsområde skadan inträffat.

Långa handläggningstider kan i vissa fall vara ett brott mot den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Regeringen har uppdragit åt en särskild utredare att analysera i vilka fall staten är skyldig att ekonomiskt ersätta den som drabbas av en sådan överträdelse samt överväga hur en lagreglering på området bör utformas (Ju 2009:08).

Under det sista halvåret 2008 kom ett förhållandevis stort antal klagomål in till Justitieombudsmannen som gällde långa handläggningstider hos Försäkringskassan i enskilda ärenden. Därefter har det bland annat i den allmänna debatten framförts kritik mot att Försäkringskassan inte har någon skyldighet gentemot den enskilde att t.ex. betala ränta på försenade utbetalningar.

Regeringen anser att det är angeläget att utreda förutsättningarna för att införa en skyldighet för Försäkringskassan att betala någon form av ekonomisk kompensation till enskilda som under oacceptabelt lång tid står utan försörjning, till följd av t.ex. en utdragen handläggning.

Utredningsuppdraget

Utredaren ska undersöka förutsättningarna för att införa en skyldighet för Försäkringskassan att ekonomiskt kompensera enskilda som har fått vänta på en utbetalning av ersättning under en oacceptabelt lång tid. Utredaren ska analysera och utveckla de principiella och praktiska skäl som kan tala för och emot att Försäkringskassan ska kunna kompensera den enskilde ekonomiskt.

En avgörande fråga vid utformningen av ett regelsystem för att ge ekonomisk kompensation till försäkrade är vilka omständigheter som ska ligga till grund för och därmed utlösa skyldigheten för Försäkringskassan att ge ersättning. Det torde vara mycket sällsynt att själva utbetalningen av en ersättning är försenad. I stället är det längden på den handläggningstid som föregår beslutet om ersättning som i vissa fall kan uppfattas som oacceptabelt lång.

Många gånger kan t.ex. en så kallad försenad utbetalning från Försäkringskassan egentligen bero på att ett underlag som begärts in av Försäkringskassan, och som är nödvändigt för att kunna ta ställning i sakfrågan, inte inkommit i tid. I sådana fall kan handläggningen ha fördröjts av den försäkrade själv eller någon annan person. Handläggningen kan också ha fördröjts av att en ansökan varit ofullständig och att en komplettering som begärts av Försäkringskassan har dröjt. Utredaren ska därför även pröva om ersättning ska kunna utgå om det tar orimligt lång tid för Försäkringskassan att begära kompletteringar av en ofullständig ansökan. Handläggningstiden är emellertid också beroende av ett ärendes komplexitet. Ärenden som rör vissa förmåner tar normalt längre tid att handlägga än andra förmåner. En utdragen handläggning kan dessutom bero på en kombination av faktorer.

Frågan om när skyldigheten att ge ekonomisk kompensation bör uppkomma och därmed även från vilken tidpunkt sådan ersättning ska börja löpa, är en avgörande fråga för utredaren att ta ställning till. Det finns inte heller alltid en absolut rätt för den enskilde att erhålla en förmån, t.ex. rehabiliteringsersättning, vilket innebär att det kan föreligga stora svårigheter att fastställa en given tidpunkt för när en sådan förmån eventuellt bör utges. Utredaren ska därför göra en analys av om det är möjligt att fastställa vilka handläggningstider som i normala fall kan vara acceptabla för olika slags ärenden. Dessutom ska utredaren analysera om det är lämpligt att låta orsaken till en utdragen handläggningstid i det enskilda ärendet inverka på rätten till ekonomisk kompensation.

En utgångspunkt för utredarens förslag i dessa avseenden ska vara förvaltningslagens (1986:223) regler, t.ex. 7 § nämnda lag, om allmänna krav på handläggning av ärenden. Dessutom ska beaktas att det inom delar av socialförsäkringslagstiftningen, bl.a. i lagen (1962:381) om allmän försäkring, förekommer bestämmelser som föreskriver särskilda utredningsåtgärder för vissa förmåner. Även Justitieombudsmannens olika beslut om långa handläggningstider,

bör i detta sammanhang utgöra en utgångspunkt för utredarens förslag.

En eventuell skyldighet att betala ekonomisk kompensation får inte inverka på det skadeståndsansvar som staten har enligt skadeståndslagen och som skulle kunna bli tillämpligt vid långsam handläggning. Regelsystemet bör alltså inte utformas utifrån skadeståndsrättsliga principer utan snarare bygga på en beräkningsgrund liknande ränta.

Utgångspunkten för utredarens arbete ska vara att föreslå ett regelsystem som innebär att Försäkringskassan ska vara skyldig att utge ekonomisk kompensation till försäkrade som fått vänta på en ersättning under oacceptabelt lång tid. Utredaren ska därvid analysera förutsättningarna för att införa en sådan ordning samt utarbeta ett heltäckande regelsystem för när Försäkringskassan i olika fall ska vara skyldig att betala sådan kompensation. Utredaren ska särskilt eftersträva att detta regelsystem är förenligt med de lagregler och grundläggande principer som gäller för återbetalning från den offentliga förvaltningen.

Utredarens förslag ska även vara så utformat att tillämpningen av regelverket i enskilda ärenden kännetecknas av likformighet och rättssäkerhet. Höga krav måste också ställas på att systemet är överblickbart och begripligt för den enskilde.

Utifrån de regler och administrativa rutiner som utredaren föreslår ska en redovisning göras av de kostnader som bedöms uppkomma för Försäkringskassan, den enskilde och staten i övrigt. I uppdraget ingår att särskild hänsyn till detta tas redan vid utformningen av förslagen, så att kostnaderna så långt som möjligt hålls nere.

Utredaren bör också överväga hur en eventuell ekonomisk kompensation från Försäkringskassan ska behandlas när vissa inkomstberoende socialförsäkringsförmåner, t.ex. bostadsstöd, ska beviljas. Utredaren ska vidare analysera behovet av, samt föreslå särskilda regler, som kan krävas för t.ex. retroaktiva utbetalningar, kvittning mot försäkrads återbetalningsskyldighet eller skyldighet att betala ränta och skattefrågor.

Utredaren ska noga redovisa praktiskt genomförbara lösningar för hur de administrativa system, som kommer att krävas för att genomföra förslagen, bör utformas.

Utredaren ska i sitt arbete särskilt eftersträva att detta så långt som möjligt utmärks av enkelhet och tydlighet. I de fall särskilda regler föreslås ska en analys därför också göras om vilka eventuella

extra kostnader, för bland annat Försäkringskassans administration, som sådana förslag bedöms få.

Utredaren ska även överväga hur en ekonomisk kompensation på ett ändamålsenligt sätt kan finansieras, t.ex. i syfte att skapa incitament för Försäkringskassan att handlägga ärenden skyndsamt.

Vidare ska reglerna utformas på ett sammanhållet sätt så att de kan läggas samman i en gemensam författning för socialförsäringen.

Utredaren ska vidare i sitt arbete ta del av de internationella erfarenheter och idéer som finns i den nu aktuella frågan och särskilt beakta EG-rättsliga aspekter.

I uppdraget ingår även sådana ersättningar som kommer att föras över från Försäkringskassan till den nya Pensionsmyndigheten den 1 januari 2010.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar som behövs samt analysera och föreslå de särskilda övergångsbestämmelser som kan krävas.

Redovisning av uppdraget

Till utredningen ska representanter för Försäkringskassan knytas för att biträda kommittén i sitt arbete.

Utredaren ska samråda med utredningen angående statens skadeståndsansvar vid överträdelser av Europakonventionen (Ju 2009:08) samt med övriga berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2010.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottsskadedånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärning – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informations säkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Muttbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.

40. Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster
och diskussion om hur migrationens ut-
vecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid
försenade utbetalningar. S.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

Försvarsdepartementet

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]

Socialdepartementet

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]

Finansdepartementet

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
- En reformerad budgetlag. [18]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

Utbildningsdepartementet

- Skolgång för alla barn. [5]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
- Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]
- Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]
- Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]
- Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]

Jordbruksdepartementet

- Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]
- Bättre marknad för tjänstehundar. [21]

Miljödepartementet

- Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
- Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
- En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
- Prissatt vatten? [17]

Näringsdepartementet

- Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]
- Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]

Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. [7]

Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Sverige för nyanlända utanför flyktingmottandet. [37]

Kulturdepartementet

Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. [34]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]