

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Kritik mot Inspektionen för vård och omsorg för bristfällig och långsam handläggning av ett klagomålsärende

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 10 januari 2021 framförde L.N.B. klagomål mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Hon anförde bl.a. följande:

Hon gjorde en anmälan till IVO i mars 2019. IVO beslutade att utreda ärendet. I oktober 2020 skickade IVO ut ett förslag till beslut, i vilket vårdgivaren kritiserades. Hon yttrade sig över förslaget inom angiven tid. Därefter informerade IVO henne om att ärendet skulle utredas på nytt. Hon fick inte veta varför.

Strax innan jul 2020 fick hon del av ett nytt förslag till beslut, som gick helt på tvärs mot det tidigare förslaget. Det nya förslaget var mycket partiskt formulerat till vårdgivarens fördel. Som underlag hade IVO använt bl.a. vårdgivarens yttrande, men inte hennes. IVO hade valt att inte beakta flera delar av hennes klagomål. Det nya beslutsförslaget innehöll också faktafel och en bristfällig beskrivning av händelseförloppet.

Hon fick till en början inte del av vårdgivarens yttrande över det första beslutsförslaget. När hon frågade IVO varför, fick hon till svar att hon skulle få del av yttrandet först när det slutliga beslutet skickades. Att inte delge henne alla inkomna handlingar innan hon skrev sitt yttrande har inneburit sämre förutsättningar för henne att skriva yttrandet.

Den långa handläggningstiden hos IVO utgör ytterligare en grund för JO att granska ärendet.

Utredning

JO inhämtade och granskade vissa handlingar från IVO. Därefter remitterades ärendet till IVO för yttrande. I sitt remissvar anförde IVO bl.a. följande:

Redogörelse för handläggningen och relevant lagstiftning

Vid handläggning av klagomål mot hälso- och sjukvården gäller bl.a. författningsbestämmelserna i 7 kap. 10–18 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL.

I det aktuella ärendet fick IVO den 4 mars 2019 in ett klagomål avseende läkemedelsbehandling under perioden fr.o.m. den 1 juli t.o.m. den 28 december 2018. Anmälaren uppgav bl.a. att patienten inte fick adekvat uppföljning av biverkningar av läkemedelsbehandlingen och att kombinationen av två läkemedel var felaktig.

En bekräftelse på mottagandet av klagomålet skickades till anmälaren den 1 april 2019. Samma dag skickades en underrättelse om klagomålet och begäran om handlingar och uppgifter till vårdgivaren samt en kopia av klagomålet överlämnades i enlighet med 7 kap. 15 § PSL. [...] Samtidigt begärde IVO med stöd av 7 kap. 20 § PSL yttrande från berörd hälso- och sjukvårdspersonal samt vissa handlingar och uppgifter från vårdgivaren. [...]

Vårdgivaren begärde, och beviljades, anstånd med att komma in med handlingar vid två tillfällen, den 23 april 2019 respektive den 25 april 2019. Vårdgivaren inkom med begärda handlingar den 28 maj 2019.

Därefter skickades handlingarna för medicinsk bedömning till föredragande läkare med relevant specialistkompetens.

Under april, augusti och september 2019 hade IVO flera telefonkontakter med anmälaren angående bl.a. handläggningen av ärendet.

Berörd inspektör tog emot den medicinska bedömningen den 14 november 2019 och började skriva på ett förslag till beslut den 21 november 2019. Besluts-skrivningen pågick sedan under lång tid p.g.a. andra prioriterade arbetsuppgifter, bl.a. ett nationellt tillsynsprojekt där berörd inspektör var tillsynsledare.

Den 30 januari 2020 inkom e-post från anmälaren med kompletterande information om svar som anmälaren fått från Läkemedelsverket med anledning av anmälares frågor om Läkemedelsverkets och Socialstyrelsens riktlinjer. Anmälares e-post besvarades av IVO den 5 februari 2020. IVO:s svar bemöttes i sin tur av anmälaren den 6 februari med ytterligare kommentarer avseende Läkemedelsverkets svar.

Den 24 februari 2020 överlämnades ett första utkast av beslutsförslag till beslutsfattare. Därefter utsågs en ny beslutsfattare som tog emot förslaget till beslut under våren. Den nya beslutsfattaren gjorde bedömningen att förslaget till beslut inte var tillfyllest. Berörd inspektör och berörd beslutsfattare hade flera kontakter angående beslutsförslaget med anledning av att den medicinska bedömning som låg till grund för förslaget till beslut behövde utvecklas. Beslutsfattaren gjorde bedömningen att föredragande läkare inte beaktat anmälares klagomål på uppföljning av läkemedelsbiverkningarna och kombinationen av läkemedel tillräckligt väl. Berörd inspektör var därför i kontakt med föredragande läkare vid ett par tillfällen och bad föredragande läkare tydligare besvara anmälares frågeställningar. Den 29 september 2020 meddelade den föredragande läkaren att det inte fanns mer att tillägga.

Enhetschefen informerades samma dag om att den föredragande läkaren meddelat att det inte fanns mer att tillägga och om beslutsfattarens bedömning att det inte gick att basera ett väl motiverat förslag till beslut på föredragande läkares bedömning. Enhetschefen ansåg att beslutsförslaget snarast skulle färdigställas med befintligt underlag samt skickas ut till berörda.

Den 6 oktober 2020 skickades, i enlighet med 7 kap. 18 § PSL, ett förslag till beslut till anmälaren, vårdgivaren och berörd personal. I underrättelsen som skickades till anmälaren kommunicerades även de handlingar som låg till grund för beslutet i enlighet med 7 kap. 16 och 17 §§ PSL. [— —]

Anmälaren kom den 16 oktober 2020 in med synpunkter på förslaget till beslut i den del som rörde kombinationen av läkemedel. Anmälares synpunkter skickades till föredragande läkare som åter meddelade att det inte fanns mer att tillägga. Beslutsfattaren och enhetschefen kom då överens om att skicka ärendet till en annan föredragande läkare för ny medicinsk bedömning eftersom IVO,

efter att ha tagit del av anmälarens synpunkter på det första förslaget till beslut, ansåg att den första medicinska bedömningen inte var tillräckligt motiverad för att kunna ligga till grund för det slutliga beslutet.

Ärendet skickades för ny medicinsk bedömning den 19 november 2020. Ett nytt förslag till beslut upprättades så snart IVO mottagit den nya medicinska bedömningen i början av december 2020.

Den 11 december 2020 skickades det nya förslaget till beslut, i enlighet med 7 kap. 18 § PSL, till anmälarer, vårdgivaren samt berörd personal som bereddes möjlighet att yttra sig över förslaget till beslut senast den 7 januari 2021. [...]

De synpunkter som lämnades på det andra förslaget till beslut överlämnades till föredragande läkare för ställningstagande till om synpunkterna föranledde föredragande läkare att ändra sin medicinska bedömning.

Den 11 januari 2021 inkom e-post från anmälarer som frågade varför hon inte fått ta del av yttrande som hälso- och sjukvårdspersonal lämnat på det första beslutsförslaget. Yttrandet skickades till anmälarer och den 14 januari 2021 kontaktade beslutsfattaren anmälarer per telefon för att besvara anmälarers frågor om IVO:s handläggning av ärendet.

Den 7 mars 2021 meddelade föredragande läkare, som gått igenom alla handlingar på nytt, att han stod fast vid sin tidigare bedömning och föreslog ett par förtydliganden. IVO fattade beslut i ärendet den 7 april 2021. Beslutet expedierades den 8 april 2021 till anmälarer, vårdgivaren och berörd personal i enlighet med 7 kap. 18 § tredje stycket PSL. [...]

IVO:s bedömning av handläggningen

IVO beklagar den långa handläggningstiden i ärendet och att beslutet dröjde på det sätt som framkommer. Det är också olyckligt att IVO trots upprepade kontakter med anmälarer inte lyckats förklara varför handläggningen dragit ut på tiden och vilka ställningstaganden myndigheten gjort, på ett sätt som blivit begripligt för anmälarer. Den långa handläggningstiden beror dels på hög arbetsbelastning och byte av beslutsfattare, dels på att den medicinska bedömning som gjordes av den föredragande läkare som inledningsvis var involverad i ärendet inte i tillräckligt hög grad bemötte det anmälarer anför i klagomålet och övriga kontakter med myndigheten.

IVO:s utredning i ärendet omfattar endast den tidsperiod och de förhållanden som anmälarer angett i sitt klagomål. När anmälarer inkom med synpunkter på det första förslaget till beslut lämnade anmälarer detaljerade och välformulerade synpunkter på kombinationsbehandlingen. IVO gjorde därför bedömningen att det fanns anledning att inhämta en ny medicinsk bedömning för att säkerställa att frågeställningarna i klagomålet besvarades och för att kunna ta ställning till om den vård och behandling som patienten fått varit i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. IVO har med andra ord inte gjort om utredningen utan inhämtat en förnyad medicinsk bedömning av befintligt underlag. IVO skulle naturligtvis ha agerat tidigare och skickat ärendet för ny medicinsk bedömning i stället för att kommunicera ett otillräckligt motiverat förslag till beslut med anmälarer, vårdgivaren och berörd hälso- och sjukvårdspersonal.

I efterhand konstaterar IVO att myndigheten i det andra förslaget till beslut av förbiseende inte angett vilka synpunkter som anmälarer respektive berörd hälso- och sjukvårdspersonal lämnade på det första förslaget till beslut. IVO beklagar att myndigheten av misstag underlåtit att bereda anmälarer tillfälle att yttra sig över berörd hälso- och sjukvårdspersonals yttrande i samband med kommunicering av det andra förslaget till beslut. Anmälarer har dock fått del av handlingen innan det slutliga beslutet fattades.

När det gäller anmälarers synpunkt på att IVO:s förslag till beslut inte var tillräckligt motiverat och att anmälarer saknar beskrivning av händelseförloppet, delar IVO anmälarers synpunkt så till vida att ett beslut ska vara tydligt och

välmotiverat så att det går att förstå på vilka grunder IVO fattat sitt beslut. Detta har JO tidigare kritiserat IVO för. Skälet till att IVO valde att inhämta en ny medicinsk bedömning är just att ett beslut behöver vara tydligt och välmotiverat, vilket det alltså inte var i dåvarande skick. IVO anser att det, beträffande exempelvis beskrivning av händelseförloppet, av integritetsskäl är viktigt att överväga vilka uppgifter om patienten och dennes hälsotillstånd som bör återges i beslutet. Eftersom IVO:s beslut i klagomålsärenden är offentliga ska IVO inte redovisa känsliga uppgifter om den enskilde som saknar betydelse för beslutet.

Avslutningsvis vill IVO, med anledning av myndighetens långa handläggnings-tid, beklaga den påfrestning som väntan på beslut har inneburit för anmälaren.

L.N.B. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Kompletterande utredning och nytt förslag till beslut

I 7 kap. 13 § patientsäkerhetslagen anges att IVO ska göra den utredning som behövs för att kunna pröva klagomålet.

Av handlingarna framgår att IVO skickade ut ett första beslutsförslag till de berörda i oktober 2020, men att myndigheten därefter beslutade att inhämta en ny medicinsk bedömning från föredragande läkare. Efter att en sådan bedömning hade gjorts, upprättade IVO ett nytt förslag till beslut som skickades ut till de berörda i december 2020.

Jag har i och för sig inga synpunkter på IVO:s åtgärd att inhämta en ny medicinsk bedömning, eftersom den åtgärden ligger inom ramen för myndighetens utredningsskyldighet. Däremot framstår det som mycket olyckligt att IVO vid den tidpunkten redan hade skickat ut ett beslutsförslag till de berörda, i synnerhet eftersom den nya medicinska bedömningen resulterade i ett nytt beslutsförslag som på ett avgörande sätt skilde sig från det första förslaget. Även om ett förslag till beslut inte är slutgiltigt och kan komma att ändras, ska mottagarna av ett sådant förslag kunna lita på att det är väl underbyggt. IVO har anfört att myndigheten borde ha skickat ärendet för en ny medicinsk bedömning i ett tidigare skede, i stället för att kommunicera ett otillräckligt motiverat beslutsförslag med de berörda. Jag instämmer i den bedömningen och är kritisk till IVO:s handläggning.

Kommunicering

I 7 kap. 16 § patientsäkerhetslagen anges bl.a. att anmälaren har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet och att han eller hon, innan ärendet avgörs, ska ges möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på det som har tillförts ärendet. I 17 § samma kapitel anges att IVO, när myndigheten översänder handlingar för yttrande, ska ange inom vilken tid yttrandet ska komma in till myndigheten. Den som ges tillfälle att yttra sig ska upplysas om att ärendet kan komma att avgöras även om inget yttrande kommer in inom föreskriven tid.

Av utredningen framgår att IVO i november 2020 mottog ett yttrande från berörd hälso- och sjukvårdspersonal. Yttrandet kommunicerades inte med L.N.B. Visserligen tog L.N.B. del av yttrandet innan ärendet avgjordes, men det

berodde på att hon själv begärde ut handlingen hos IVO. I samband med att handlingen lämnades ut gav IVO inte L.N.B. tillfälle att lämna synpunkter på yttrandet inom viss tid. Jag konstaterar därför att IVO inte i alla delar har följt bestämmelserna om kommunikering i det här fallet.

Långsam handläggning

En grundläggande förvaltningsrättslig princip är att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

JO har i flera tidigare beslut kritiserat IVO för långsam handläggning av klagomålsärenden (se bl.a. JO:s beslut den 28 februari 2018, dnr 6812-2017; den 14 maj 2019, dnr 1458-2018; och den 15 februari 2021, dnr 6460-2020). I beslutet den 15 februari 2021 framhöll JO att IVO:s utredningsskyldighet i klagomålsärenden begränsades den 1 januari 2018, vilket rimligtvis borde bidra till kortare handläggningstider (se prop. 2016/17:122). Mot den bakgrunden fann JO att det var mycket otillfredsställande att IVO fortfarande tycktes ha problem med långa handläggningstider i sin klagomålshantering.

Av utredningen i det här ärendet framgår att anmälan kom in till IVO den 4 mars 2019 och att IVO meddelade beslut den 8 april 2021. Handläggningstiden uppgick därmed till två år och en månad. IVO har anfört att den långa handläggningstiden beror på dels hög arbetsbelastning och byte av beslutsfattare, dels brister i den medicinska bedömning som inledningsvis gjordes.

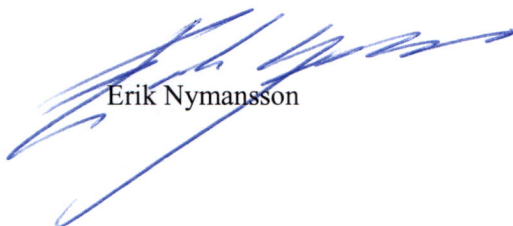
Utredningen visar att IVO under en period av 13 månader inte vidtog några åtgärder i ärendet utöver att svara på ett e-postmeddelande från L.N.B. Jag bedömer att ärendet, trots bytet av beslutsfattare och inhämtande av ny medicinsk utredning, borde ha kunnat avgöras med större skyndsamhet än vad som varit fallet. IVO förtjänar kritik för den utdragna handläggningen.

Det är tydligt att IVO fortfarande har behov av att förkorta sina handläggningstider. Jag har viss förståelse för att IVO har en ansträngd arbetssituation. Som JO tidigare har uttalat är det dock inte godtagbart att enskilda personer drabbas av orimligt långa handläggningstider till följd av detta.

Övrigt

Vad som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.



Erik Nyman

Ärendet har föredragits av Emilia Franke. Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.



Sändlista

L.N.B.

IVO (dnr 8.2.1-11479/2019)