

Uttalanden om kravet att aktivitetsrapportera för personer med vissa typer av funktionsnedsättningar m.m.

Beslutet i korthet: AA var inskriven i det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin och fick aktivitetsstöd. På grund av en funktionsnedsättning hade hon svårt att aktivitetsrapportera. AA:s handläggare på Arbetsförmedlingen var medveten om detta, och AA och hennes anhöriga hade uppfattningen att handläggaren åtagit sig att sköta aktivitetsrapporteringen åt henne. Arbetsförmedlingen fattade vid flera tillfällen beslut om att stänga av AA från rätt till ersättning. I sin anmälan till JO uppgav AA att hon inte förstod vad hon gjort för fel. I beslutet konstaterar JO att alla arbetslösa som är anmälda hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande är skyldiga att aktivitetsrapportera och att det inte finns någon möjlighet att göra undantag från kravet. Av rapporter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) framgår att det förekommer att arbetsförmedlare gör överenskommelser med arbetssökande om att de inte behöver aktivitetsrapportera på det sätt som regelverket föreskriver. Med anledning av detta och hur AA uppfattat situationen i hennes fall framhåller JO att en handläggare inte får gå så långt i sin serviceskyldighet att han eller hon befriar en arbetssökande från författningsreglerade skyldigheter.

JO konstaterar vidare att utredningen i ärendet och rapporter från IAF visar att regelverket för aktivitetsrapporter är mindre väl anpassat för personer med vissa typer av funktionsnedsättningar. Mot bakgrund av att Arbetsförmedlingen nyligen skrivit till Arbetsmarknadsdepartementet och föreslagit att myndigheten ges möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på att redovisa aktiviteter i en aktivitetsrapport gör JO inte några ytterligare uttalanden i frågan.

I beslutet slår JO fast att Arbetsförmedlingen brustit i sin kommuniserings- och underrättelseskyldighet enligt förvaltningslagen när man fattade beslut om att stänga av AA från rätt till ersättning och att informationen till AA varit bristfällig.

Anmälan

I en anmälan till JO den 3 november 2015 förde AA fram klagomål mot Arbetsförmedlingen, kontoret i Timrå. Hon uppgav i huvudsak följande. Arbetsförmedlingen hade åtagit sig att hjälpa henne att aktivitetsrapportera på grund av att hon har en funktionsnedsättning. I juli och september 2015 fick hon dock besked från Försäkringskassan om att hennes ersättning skulle dras in för att Arbetsförmedlingen ansåg att hon hade misskött sin aktivitetsrapportering.

Hon förstod inte varför hennes ersättning skulle dras in eller vad hon hade gjort för fel.

Utredning

JO hämtade in handlingar och muntliga upplysningar från Arbetsförmedlingen. Av dessa framgick bl.a. följande.

AA skrevs in i det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin i februari 2014. AA har en funktionsnedsättning som innebär att hon har svårt att ta till sig information. Hon har även svårt att aktivitetsrapportera bl.a. eftersom hon inte klarar av att fylla i blanketter på egen hand. AA:s arbetsförmedlare var medveten om dessa svårigheter.

När AA inte aktivitetsrapporterade för månaderna mars–juni 2015 och september 2015 beslutade Arbetsförmedlingen att hon skulle stängas av från rätt till ersättning. Besluten fick bl.a. till följd att hon tvingades säga upp hyreskontraktet på sin lägenhet.

Av Arbetsförmedlingens daganteckningar framgick att AA:s anhöriga har haft uppfattningen att AA:s arbetsförmedlare åtagit sig att aktivitetsrapportera åt AA.

Arbetsförmedlingen (chefsjuristen BB) yttrade sig över anmälan, och anförde inledningsvis följande.

Den 1 september 2013 infördes ett förordningskrav på arbetssökande att regelbundet lämna in en aktivitetsrapport. Aktivitetsrapporten ska lämnas in mellan den 1–14:e i månaden efter den månad som rapporten avser. Sedan den 1 mars 2015 har sanktioner kopplats till utebliven eller försenad rapportering. Dessa bestämmelser gäller även för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Det innebär att den som inte aktivitetsrapporterar i tid utan att ha godtagbara skäl vid första tillfället ska varnas. Om det sker vid upprepade tillfällen ska den arbetssökande under viss tid stängas av från rätten till ersättning.

Det är Arbetsförmedlingen som fattar beslut om sanktioner och Försäkringskassan som verkställer besluten. Om aktivitetsrapporten inte lämnas in i tid går ett automatiskt meddelande till Arbetsförmedlingens enhet [för ersättningsprövning]. Enheten skickar ut ett brev till den sökande med ett preliminärt sanktionsbeslut samt information om möjligheten att inkomma med synpunkter. Det är även denna enhet som fattar beslut i ärendet. I samband med att beslutet skickas ut till den arbetssökande går ett automatiskt meddelande om det till ansvarig arbetsförmedlare. Sanktionsbesluten ska efter begäran omprövas av enheten [för central omprövning], vars beslut i sin tur kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Förordningskravet att aktivitetsrapportera gäller alla arbetssökande. Frågan om vad som utgör godtagbara skäl för att inte lämna in en aktivitetsrapport i tid har under senare tid prövats i ett antal ärenden i förvaltningsdomstol. Utgången i dessa mål har medfört att Arbetsförmedlingens bedömning av vad som utgör godtagbara skäl under sommaren 2016 ändrats på så vis att det i dag finns större möjligheter att beakta bl.a. om den arbetssökande har en funktionsnedsättning som bedöms medföra svårigheter att lämna aktivitetsrapport, eller om den sökande inte erhållit information om aktivitetsrapportering av det slag eller i den omfattning som funktionsnedsättningen bedöms fordra.

I fråga om handläggningen av AA:s ärende uppgav Arbetsförmedlingen följande.

Vid ett möte med Arbetsförmedlingen den 5 mars 2014 fick AA både skriftlig och muntlig information om att hon omfattas av kravet på aktivitetsrapportering. Vid mötet närvarade även AA:s mamma. Den första aktivitetsrapporteringen genomfördes direkt under mötet. AA har därefter fortsatt att aktivitetsrapportera i april, maj och augusti 2014. Nästföljande aktivitetsrapportering skedde dock först i juli 2015.

I och med att sanktionsbestämmelserna trädde i kraft den 1 mars 2015 medförde den uteblivna aktivitetsrapporteringen att Arbetsförmedlingen fattade beslut om sanktion för månaderna mars–juni 2015. [AA:s] rätt till ersättning stängdes därmed av under viss tid. Kommunikeringsbrev och besluten skickades till den adress som AA lämnat till Arbetsförmedlingen. Samtliga brev kom emellertid i retur. Under den aktuella perioden arbetstränade hon hos en arbetsgivare och hade mycket liten kontakt med Arbetsförmedlingen.

Av daganteckningarna framgår att AA aktivitetsrapporterat den 10 juli 2015 och då framfört att hon fortsättningsvis önskar få stöd med rapporteringen. Aktivitetsrapporten i september lämnades dock in för sent vilket medförde ett sanktionsbeslut även för denna månad.

Såvitt framgår fick AA information om sanktionsbesluten först efter att hon kontaktat Arbetsförmedlingen med anledning av besked från Försäkringskassan om att hennes ersättning stängts av. Hon har då fått information att hon kan begära omprövning av besluten. En sådan begäran gällande de första fyra besluten inkom den 11 augusti 2015 och för det sista beslutet den 4 november. Inför omprövningen har arbetsförmedlaren lämnat ett yttrande av vilket framgår att hon inte anser att AA bör få en sanktion. Av besluten den 10–11 november och 1 december [2015] framkommer att Arbetsförmedlingens omprövningsenhet inte funnit skäl att ändra besluten. Dessa beslut har skickats till AA:s nya adress och har inte kommit i retur. Utöver skriftlig besvärshänvisning har AA och hennes mamma muntligen informerats om möjligheten att överklaga besluten. Besluten har emellertid inte överklagats.

Arbetsförmedlingen redovisade följande bedömning av hur AA:s ärende handlagts.

I samband med att sanktionsbestämmelserna började gälla publicerade Arbetsförmedlingen ett handläggarstöd, AFHS 21/2013 (uppdaterat till AFHS 2/2016). Enligt Arbetsförmedlingens rutiner ska den som omfattas av kravet på att aktivitetsrapportera informeras om vad en aktivitetsrapport ska innehålla, när och hur en aktivitetsrapport ska lämnas in samt om konsekvenserna av att inte rapportera inom utsatt tid. När den arbetssökande inte har lämnat in en rapport ska arbetsförmedlaren bedöma om det finns behov av att omgående ta kontakt med personen för att genomföra ett uppföljningssamtal eller om det kan vänta till nästa planerade uppföljning.

I utredningen inför yttrandet till JO har det framkommit att det funnits flera brister i Arbetsförmedlingens handläggning. När sanktionsreglerna började gälla hade AA mycket lite kontakt med Arbetsförmedlingen och fick inte någon information om att sanktionskravet infördes eller vad det innebar. Trots att hon inte hade aktivitetsrapporterat sedan augusti 2014 hade Arbetsförmedlingen inte påtalat det. Arbetsförmedlingens rutiner om att lämna information om och följa upp aktivitetsrapporter har således inte följts.

I nuvarande utredning har det dessutom framkommit att samtliga kommuniseringsbrev och beslut från enheten [för ersättningsprövning] kommit i retur med hänvisning till att det var fel adress, utan att det föranlett någon åtgärd från Arbetsförmedlingen för att försöka komma i kontakt med [AA] på annat

sätt. Enligt Arbetsförmedlingens rutiner för retur- och svarspost ska den arbetssökande vid returer kontaktas per telefon för att fråga vilken postadress personen kan nå på. Inte heller dessa rutiner har följts. I ärendet framgår att arbetsförmedlaren under samma period har haft kontakt med AA och hennes mamma via telefon och e-post. Vid dessa kontakter har emellertid inte sanktionsbesluten diskuterats.

Mot bakgrund av ovanstående har Arbetsförmedlingen omprövat sanktionsbesluten. Utifrån vad som nu är känt i ärendet, samt med beaktande av Arbetsförmedlingens ändrade praxis, anser Arbetsförmedlingen att AA har haft godtagbara skäl för att inte aktivitetsrapportera i mars–juni samt september 2015. Arbetsförmedlingen har därför upphävt besluten.

Införandet av sanktionssystemet innebar en stor förändring för Arbetsförmedlingen med krav på snabb, rättssäker och enhetlig hantering av en mycket stor volym nya ärenden och nya rutiner. Arbetsförmedlingens bedömning är att dessa rutiner i dag fungerar bra och att informationen i handläggarstöden ger ett bra stöd. Med anledning av detta ärende kommer Arbetsförmedlingen dock gå ut med information för att betona vikten av att arbetsförmedlare omgående bedömer behov av uppföljning vid signal om sanktionsbeslut.

Förvaltningslagen ställer tydliga krav på kommunikering och underrättelse av beslut. Att dessa bestämmelser efterlevs är enligt Arbetsförmedlingen särskilt viktigt i sanktionsärenden med hänsyn till de ingripande konsekvenser som besluten får för den enskilde. Arbetsförmedlingen kommer därför gå ut med särskild information till enheten [för ersättningsprövning] om vikten av att vid postretur vidta adekvata åtgärder för att nå den arbetssökande, t.ex. genom att kontakta arbetsförmedlaren för att få alternativ kontaktinformation. Myndigheten kommer också att uppdatera rutinen för retur- och svarspost samt handläggarstödet för sanktionsärenden så att detta tydliggörs ytterligare.

Rättsliga utgångspunkter

Redovisning av aktivitetsrapporter

Med utgångspunkt i sin individuella handlingsplan eller etableringsplan ska den som är arbetslös regelbundet, i en aktivitetsrapport, redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period som rapporten avser. Arbetsförmedlingen ska skyndsamt granska de aktivitetsrapporter som kommit in. (Se 6 a § förordningen [2000:628] om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.)

Arbetsförmedlingen får meddela föreskrifter om hur aktivitetsrapporten ska vara utformad samt om när och hur den ska lämnas (se 6 b § nämnda förordning).

Av Arbetsförmedlingens föreskrifter om aktivitetsrapportering framgår att aktivitetsrapporten som huvudregel ska lämnas till Arbetsförmedlingen efter varje kalendermånads utgång. Det framgår vidare att en aktivitetsrapport bl.a. får lämnas muntligt, via en funktion på Arbetsförmedlingens webbsida, eller på en blankett som fylls i och skickas till arbetsförmedlingskontoret. (Se 2 och 5 §§ AFFS 2013:2, numera 3–4 §§ AFFS 2015:4.)

Den som omfattas av kravet på att aktivitetsrapportera ska informeras om vad en aktivitetsrapport ska innehålla samt om när och hur den ska lämnas in. Arbetssökanden ska även informeras om konsekvenserna av att inte rapportera inom utsatt tid. Om en arbetssökande inte har lämnat in någon aktivitetsrapport ska arbetsförmedlaren bedöma om det finns behov av att omgående ta kontakt med personen för att genomföra ett uppföljningssamtal eller om det kan vänta till nästa planerade uppföljning. (Se Arbetsförmedlingens handläggarstöd Aktivitetsrapport AFHS 21/2013, numera AFHS 2/2016.)

Varning och avstängning från rätt till ersättning

Den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och får aktivitetsstöd ska varnas bl.a. om han eller hon inte lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid utan att ha något godtagbart skäl för detta. Om den arbetssökande missköter arbetssökandet vid flera tillfällen utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning i mellan 1 och 45 dagar. (Se 14 a § förordningen [1996:1100] om aktivitetsstöd.)

Arbetsförmedlingen beslutar i frågor om varning och avstängning. När avstängning har beslutats ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet samt om grunden för avstängning och vilken dag grunden för avstängning inträffade. Försäkringskassan beslutar vilka dagar som ingår i avstängningstiden. (Se 14 j § förordningen om aktivitetsstöd.) Ansvaret för Arbetsförmedlingens prövning ligger hos enheten för ersättningsprövning.

Arbetsförmedlingens beslut ska omprövas av myndighetens centrala enhet för omprövning, om den som beslutet gäller begär det. Omprövningsenhetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. (Se 25 a och 25 b §§ förordningen om aktivitetsstöd.)

Kommunicering och underrättelse om beslut

En myndighet får som huvudregel inte avgöra ett ärende utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och han eller hon har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten bestämmer om kommunikeringen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. (Se 17 § förvaltningslagen.)

En sökande, klagande eller annan part ska som huvudregel underrättas om innehållet i det beslut genom vilket myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. En underrättelse om myndighetens beslut ska också ge besked om hur parten kan överklaga beslutet, om detta går parten emot och kan överklagas. Myndigheten bestämmer om underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. (Se 21 § förvaltningslagen.)

Utgångspunkten för att en myndighet ska ha anses uppfyllt sin kommuniserings- och underrättelseskyldighet är att parten har nåtts av underrättelsen (se bl.a. JO:s beslut den 9 december 2014, dnr 6563-2013).

Bedömning

Kravet att aktivitetsrapportera gäller alla arbetslösa som är anmälda hos Arbetsförmedlingen som arbetssökande. Det finns ingen möjlighet att undanta någon från kravet. En arbetssökande som får aktivitetsstöd kan fr.o.m. den 1 mars 2015 drabbas av sanktioner i form av t.ex. indragen ersättning om han eller hon inte har aktivitetsrapporterat. När en arbetssökande inte har lämnat in en aktivitetsrapport i tid underrättas enheten för ersättningsprövning, som tar ställning till om man ska inleda ett ärende om en sanktion mot den enskilde. Ett sådant ärende innefattar myndighetsutövning och ställer stora krav på en rättssäker handläggning.

Informationen till AA

Av utredningen framgår att AA informerades om kravet på att aktivitetsrapportera varje månad vid ett möte hos Arbetsförmedlingen i mars 2014. AA lämnade därefter in ett antal aktivitetsrapporter, men efter augusti 2014 upphörde rapporteringen. Arbetsförmedlingen vidtog inte några åtgärder med anledning av de uteblivna rapporterna, och när sanktionskravet infördes den 1 mars 2015 fick AA inte någon information om detta eller vad det innebar.

En myndighet bör agera med utgångspunkten att enskilda ska kunna ta till vara sina rättigheter. Arbetsförmedlingens rutiner om att arbetssökande ska informeras om konsekvenserna av att inte aktivitetsrapportera inom utsatt tid och att arbetsförmedlaren ska överväga att ta en kontakt med den som inte rapporterat i tid ligger väl i linje med vad som kännetecknar en god förvaltning. I AA:s fall följdes inte dessa rutiner. Som Arbetsförmedlingen anført i sitt yttrande är detta en brist.

Kommunicering och underrättelse

Arbetsförmedlingens enhet för ersättningsprövning fattade vid flera tillfällen beslut om att stänga av AA från rätt till ersättning. Utredningen visar att samtliga kommuniseringsbrev och beslut kom i retur med uppgift om att adressen var felaktig, utan att detta ledde till någon åtgärd från Arbetsförmedlingens sida. Sanktionsbesluten fattades således utan att AA dessförinnan fått del av vad som låg till grund för besluten eller getts möjlighet att yttra sig över uppgifterna. Hon underrättades inte heller om de beslut som fattats. Som Arbetsförmedlingen konstaterat har myndigheten brustit i sin kommuniserings- och underrättelseskyldighet enligt förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för detta.

Jag noterar att Arbetsförmedlingen har vidtagit ett antal åtgärder för att se till att myndigheten lever upp till förvaltningslagens krav på kommunikering och

underrättelse om beslut i ärenden om sanktioner. Jag utgår från att myndigheten följer upp att åtgärderna får avsedd effekt.

Överenskommelser om aktivitetsrapportering

Av utredningen framgår att AA och hennes anhöriga har haft uppfattningen att AA:s handläggare åtagit sig att sköta aktivitetsrapporteringen åt AA på grund av hennes funktionsnedsättning. Det har dock inte preciserats när denna överenskommelse ska ha träffats.

Arbetsförmedlingen har inte i sitt yttrande gått in på frågan om det träffats någon sådan överenskommelse, och i de handlingar som JO granskat har inte någon överenskommelse dokumenterats. Mot denna bakgrund kan det inte anses utrett att det funnits någon överenskommelse om att AA:s arbetsförmedlare skulle sköta hennes aktivitetsrapportering.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har uppmärksammat att det förekommer att arbetsförmedlare gör överenskommelser med arbetssökande om att de inte behöver lämna in aktivitetsrapporter på det sätt som regelverket föreskriver (se bl.a. rapport 2016:2 Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd, avsnitt 4.5.2.).

Med anledning av detta och det sätt AA uppfattat situationen på vill jag framhålla att det givetvis är positivt att Arbetsförmedlingens handläggare tar hänsyn till varje enskild arbetssökandes behov och på olika sätt hjälper en arbetssökande så att han eller hon kan fullgöra sina åligganden. En handläggare får emellertid inte gå så långt i sin serviceskyldighet att handläggaren befriar arbetssökanden från de författningsreglerade skyldigheter som han eller hon har.

Avslutande synpunkter

Att få ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program är naturligtvis i många fall positivt för den enskilde. Samtidigt har personer med vissa typer av funktionsnedsättningar svårt att leva upp till kraven i det nuvarande regelverket om aktivitetsrapportering (se bl.a. IAF:s rapport 2015:1 Vem missköter sitt arbetssökande?).

Arbetsförmedlingen har i sitt yttrande uppgett att myndigheten efter sommaren 2016 ändrat sin bedömning av vad som utgör godtagbara skäl att inte aktivitetsrapportera med anledning av ett antal domar från förvaltningsrätterna där den frågan behandlats. Det är också mot den bakgrunden som Arbetsförmedlingen upphävde de sanktionsbeslut som rörde AA. De domar Arbetsförmedlingen hänvisat till har dock i flera fall ändrats (se bl.a. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 25 november 2016 i mål nr 1058-16).

Utredningen i det här ärendet och rapporterna från IAF visar att regelverket för aktivitetsrapporter är mindre väl anpassat för personer med vissa typer av funktionsnedsättningar. Arbetsförmedlinge-n delar denna uppfattning och har

nyligen skrivit till Arbetsmarknadsdepartementet och föreslagit att myndigheten ges en möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från kravet på att redovisa aktiviteter i en aktivitetsrapport (se Arbetsmarknadsdepartementets dnr A2015/01560/A).

Mot denna bakgrund finns det för närvarande inte anledning för mig att göra några ytterligare uttalanden i frågan. Jag översänder dock en kopia av mitt beslut till Arbetsmarknadsdepartementet för kännedom.