

Kritik mot Försäkringskassan för att bl.a. ha underlåtit att fatta ett beslut om sjukpenning

Beslutet i korthet: I detta beslut uttalas bl.a. att Försäkringskassans beslut att fastställa en persons sjukpenninggrundande inkomst (SGI) till noll kronor är detsamma som att konstatera att hon eller han inte har rätt till sjukpenning och att det saknas anledning för Försäkringskassan att meddela detta i skilda beslutshandlingar trots att det formellt är fråga om två skilda beslut. Dock betonas vikten av att beslutsmeddelandet utformas så att det tydligt framgår både *att* och *varför* den enskilde inte är berättigad till den förmån som han eller hon har sökt. Motsvarande uttalande har gjorts tidigare, se JO:s beslut den 12 januari 2011 (dnr 6617-2009). I förevarande fall kritiseras Försäkringskassan för att överhuvudtaget inte ha fattat något beslut om den försäkrades rätt till sjukpenning.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 24 augusti 2010, klagade AA på Försäkringskassans hantering av hennes ärende om sjukpenning och anförde bl.a. följande. Hon uppbar tre fjärdedels sjukpenning när hon i mars 2010 själv skaffade en praktikplats på två timmar om dagen. Hon informerade både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om detta och fick beskedet att det inte skulle vara några problem. Månaden efter fick hon aktivitetsstöd motsvarande två timmar om dagen men ingen sjukpenning. Hon kontaktade Försäkringskassan och fick först då upplysningen att aktivitetsstöd och sjukpenning inte kan utgå samtidigt. Anledningen till det var, enligt den handläggare hon talade med, att Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens datorsystem inte går att samköra. Till följd av den felaktiga informationen ”att det inte skulle vara några problem” kom hon att stå utan ersättning i nästan tre månader. Hon blev också tvungen att göra en ny ansökan om den sjukpenning som hon tidigare varit beviljad. Försäkringskassan har upplyst henne om att den nya ansökan kommer att avslås.

Utredning

Försäkringskassans handlingar i ärendet hämtades in och granskades. Föredraganden i ärendet inhämtade även muntliga upplysningar från Försäkringskassan. Myndigheten anmodades därefter att yttra sig över det som ditintills hade framkommit av utredningen samt över vad AA anfört i sin anmälan.

I sitt remissvar den 21 januari 2011 anförde Försäkringskassan följande.

Bakgrund

Yttrandet avser handläggning som skett innan socialförsäkringsbalken infördes. Nedan angivna aktuella bestämmelser avser den lagstiftning som gällde när handläggningen skedde. Även det redovisade interna styrdokumentet var det som gällde då.

Arbetsmarknadsstyrelsens författningssamling (AMFS) 2007:36

I 9 § anges att helt aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning kan komma i fråga för t.ex. personer som av hälsoskäl inte bedöms kunna delta i insatsen på heltid. Sådan deltid ska omfatta minst två timmar/dag och Försäkringskassan ska meddelas omfattningen.

Den som är sjukskriven med sjukpenning och avses delta i ett program på deltid ska anvisas programmet på heltid. Försäkringskassan lämnar då den anvisade helt aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Rätten till sjukpenning upphör samtidigt eftersom den sjukpenninggrundande inkomsten blir vilande under programtiden.

Lagen (1962:386) om allmän försäkring (AFL)

Under tid som en försäkrad deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning är den sjukpenninggrundande inkomsten och eventuell årsarbetstid vilande enligt 3 kap. 5 § tredje stycket 1–3 AFL och 1–2 a §§ förordningen (2000:1418) om tillämpning av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

I 3 kap. 7 § anges att sjukpenning utbetalas vid sjukdom som nedsätter den försäkrades förmåga att arbeta med minst en fjärdedel. Vid bedömning av om sjukdom föreligger ska bortses från arbetsmarknadsmässiga, ekonomiska, sociala och andra liknande förhållanden. Under de första 90 dagarna bedöms arbetsförmågan i förhållande till ordinarie arbete. Under dag 90–180 ska Försäkringskassan även beakta om den försäkrade kan försörja sig efter omplacering till annat arbete hos arbetsgivaren. Från och med dag 180 ska beaktas om den försäkrade kan försörja sig själv genom förvärsarbete på den reguljära arbetsmarknaden i övrigt eller genom annat lämpligt arbete som är tillgängligt för den försäkrade. När det ska beräknas hur länge en försäkrad haft nedsatt arbetsförmåga ska sjukperioder läggas samman om den försäkrade arbetat mindre än 90 dagar mellan sjukperioderna.

Gränssnitt och samverkan mellan aktivitetsstöd/utvecklingsersättning och övrig verksamhet inom Försäkringskassan (IM 2009:121)

Informationsmeddelande (IM) är stöddokument som ger stöd vid tillämpningen av försäkringen eller i administrativa frågor.

I ovan angivna IM anges att när en person som är sjukskriven anvisas av Arbetsförmedlingen till ett arbetsmarknadspolitiskt program med rätt till aktivitetsstöd/utvecklingsersättning, ska sjukpenning inte längre betalas ut. Om ärendet t.ex. handläggs på ett lokalt försäkringscenter (LFC) så är det personlig handläggare inom sjukförmåner som kontaktar deltagaren. Impulsen till samtalet lämnas av försäkringshandläggare Aktivitetsstöd via journal i sjukpenningärendet i det elektroniska ärendehanteringssystemet (ÄHS), om sådant finns när aktivitetsstödsärende påbörjas.

I de fall utbetalning av sjukpenning redan har gjorts ska försäkringsutredare vid Tidig bedömning sjukpenning, alternativt personlig handläggare inom sjukförmåner, bedöma om sjukpenning har betalats ut felaktigt. Om så har skett ska blankett FK 8460 upprättas och överlämnas för återkravsutredning hos NFC Stockholm Klara.

Utredning

Försäkringskassans interna utredning med anledning av JO:s begäran om yttrande visar följande.

När AA:s sjukfall startade den 1 april 2009 hade hon en anställning och arbetade sex timmar per dag. Hon hade då tidigare varit sjukskriven under annan diagnos, vilket medförde att dag 180 i rehabiliteringskedjan inföll den 23 maj 2009. På begäran om sjukpenning, undertecknad den 5 maj 2009, angav AA att hon skulle kunna arbeta mer trots sjukdomen om hon fick andra arbetsuppgifter, och att hon hade ett nytt arbete (kontorsarbete i annat företag) på gång i augusti 2009.

Vid första sjukpenningrättsbedömningen den 11 maj 2009 tillämpade handläggaren särskilda skäl, eftersom hon bedömde att AA skulle vara åter i arbete/börja nytt arbete innan dag 365.

Den 13 maj 2009 ringde AA till handläggaren och berättade att hon blivit uppsagd från sitt arbete från och med den 15 juni 2009. Enligt den första planen för återgång i arbete, som upprättades den 4 juni 2009, räknade AA med att stå till arbetsmarknadens förfogande från den 7 juli 2009.

Läkarintyg på fortsatt sjukskrivning inkom dock successivt under hela hösten. Den personliga handläggaren hade flera kontakter med AA som uppgav att den nya arbetsgivaren sagt att hon skulle få arbetet. Starten av den planerade verksamheten dröjde dock. På läkarintyget, utfärdat den 18 september 2009, angav läkaren under aktivitetsbegränsningar att AA väntade på en deltidsanställning, preliminärt med start den 1 november. Enligt reviderad plan för återgång skulle hon börja arbeta två timmar per dag hos Svensk Säkerhetssystem AB från och med den 1 januari 2010.

Från och med den 1 januari 2010 blev AA sjukskriven motsvarande tre fjärdedelar. Handläggaren godkände den 11 januari 2010 rätt till tre fjärdedels sjukpenning trots att AA enligt uppgift snart skulle börja arbeta två timmar per dag. Detta pekade på att hon hade en arbetsförmåga som översteg en fjärdedel av den fastställda årsarbetstiden (normalarbetstid sex timmar per dag). Läkarintyg på tre fjärdedels sjukskrivning för tiden 1 mars–30 april 2010 inkom den 25 februari. Handläggaren bedömde sjukpenningrätten den 26 februari. Enligt journalanteckning var planeringen då att AA skulle börja arbetspraktik två timmar per dag från och med den 1 mars 2010.

Enligt journalanteckning den 7 april 2010 ringde AA till handläggaren och meddelade att hon inte fick det utlovade arbetet. Hon hade istället den 1 april börjat arbetspraktik via Arbetsförmedlingen, och hon var beviljad aktivitetsstöd till och med 31 maj 2010. Handläggaren noterade att AA eventuellt skulle stå till arbetsmarknadens förfogande på heltid från maj 2010, men att hon inte klarade att stå eller gå längre tid och därför behövde ett varierat lättare arbete.

Först den 20 april 2010 fick handläggaren kontakt med arbetsförmedlare och påtalade att AA var sjukskriven på tre fjärdedelar samtidigt som aktivitetsstöd beviljats. Handläggaren ställde frågan om inte AA skulle ha helt aktivitetsstöd eftersom sjukpenning och aktivitetsstöd inte kan betalas ut samtidigt. Den 27 april meddelade Arbetsförmedlingen att AA blivit anvisad programmet på heltid. Den 28 april ringde handläggaren till AA och informerade henne om att hon skulle få helt aktivitetsstöd. Handläggaren informerade även om att den sjukpenning som hade betalats ut för tiden 1–20 mars kunde komma att krävas tillbaka. Sjukfallet avslutades.

Begäran om aktivitetsstöd för mars månad 2010 inkom den 1 april. Handläggaren inom aktivitetsstöd gjorde utbetalning den 10 april och noterade i journalen för aktivitetsstöd att tre fjärdedels sjukpenning hade utbetalats till och med den 20 mars.

Försäkringskassan meddelade den 28 april beslut om helt aktivitetsstöd för tiden 1 mars–31 maj. Aktivitetsstöd betalas ut fem dagar per vecka, medan sjukpenning betalas för alla dagar. Per månad medförde helt aktivitetsstöd 13 020 kronor för 21 dagar. Hel förlängd sjukpenning skulle ha genererat 13 950 kronor för 31 dagar.

Beloppen är angivna före skatt. Aktivitetsstöd för april månad betalades ut den 17 maj och för maj månad den 16 juni.

Sedan arbetsmarknadsåtgärden upphört kontaktade AA den 14 juni 2010 Försäkringskassan per telefon. Hon hade då inte varit berättigad till sjukpenning under tre månader. Hon informerades om att det därför blev fråga om en ny sjukperiod, och att hon måste fylla i en ny begäran om sjukpenning. Begäran om sjukpenning inkom den 30 juni. Handläggare tidig bedömning kommunicerade AA om avslag den 11 augusti 2010. Handläggaren begärde yttrande från försäkringsmedicinsk rådgivare med anledning av det intyg som inkom från behandlande läkare. Efter förnyad kommunikering begärde AA anstånd att få komma in med synpunkter. Den 13 september 2010 fattade handläggaren beslut om avslag på begäran om sjukpenning från den 1 juni 2010. Under handläggningstiden hade AA haft ett flertal kontakter med såväl handläggare tidig bedömning, tidigare personlig handläggare, områdeschef BB och enhetschef CC.

AA begärde den 16 september 2010 omprövning av beslutet. Beslut efter omprövning, meddelat den 21 oktober 2010, medförde ingen ändring. Beslutet är inte överklagat till förvaltningsrätten.

Försäkringskassans slutsatser

Det är Arbetsförmedlingen som fattar beslut om arbetsmarknadsåtgärd och i vilken omfattning den försäkrade ska delta. AA borde redan från början ha blivit anvisad programmet på heltid.

Av Försäkringskassans interna gränssnittsdokument IM 2009:121 framgår att handläggare av aktivitetsstöd ska notera i sjukpenningärendet om en försäkrad, som anvisats ett arbetsmarknadspolitiskt program, är sjukskriven.

Anledningen till att sjukpenning inte kan utges när en person deltar i arbetsmarknadsprogram med aktivitetsstöd är att den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) är vilande under denna period. Beslut om vilande SGI fattas av handläggare hos Försäkringskassan. Av ett beslut om vilande SGI framgår även att det innebär att sjukpenning inte kan betalas ut.

I gränssnittsdokumentet anges dock inte att den personliga handläggaren ska skapa ett SGI-ärende och lämna till handläggare särskilt utredningskrävande SGI, vilket handläggaren i det aktuella ärendet inte heller gjorde. Handläggaren bedömde inte att det krävdes något beslut om vilande SGI eftersom AA fick ett nytt beslut om helt aktivitetsstöd på i princip samma ersättningsnivå som för sjukpenningen. Försäkringskassan kommer här att överväga behov av ändrade rutiner.

Enligt förvaltningslagen ska en myndighet ge information och vägleda den enskilde. Som framgår av redovisningen ovan förväntade sig handläggaren att AA skulle övergå till att vara arbetssökande istället för sjukskriven. Läkarityg för perioden 24 april–31 juli 2010 inkom till Försäkringskassan den 28 april 2010 – samma dag som beslut om helt aktivitetsstöd för tiden 1 mars–31 maj 2010 meddelades. Försäkringskassans uppfattning är att det bästa hade varit att den personliga handläggaren vid telefonsamtalet den 28 april 2010 hade informerat AA om att hon måste sjukanmäla sig på nytt för att kunna få sjukpenning efter det att arbetsmarknadsåtgärden avslutats.

Försäkringskassans absoluta målsättning är att lika fall ska behandlas lika. Det är mycket olyckligt att bedömningen av AA:s olika sjukperioder skiljer sig åt. Bedömning av rätten till sjukpenning görs för den period som ett läkarintyg avser. Bedömning av rätten till sjukpenning är en tjänstemannabedömning och kan därmed bli olika. Det är endast i de fall då en handläggare bedömer att rätt till sjukpenning inte föreligger som underlaget ska kvalitetssäkras före beslut. Försäkringskassan bedömer att sjukpenningrättsbedömningen under det första sjukfallet påverkades av uppgiften om att AA snart skulle få ett arbete och/eller skulle vara arbetssökande, vilket hade inneburit att sjukfallet hade avslutats.

Försäkringskassan har ett mål som innebär att beslut ska fattas inom 30 dagar efter det att begäran om sjukpenning inkommit. Försäkringskassan konstaterar att målsättningen inte uppfyllts i detta fall, vilket djupt beklagas.

Försäkringskassan beklagar också de olägenheter som AA utsatts för på grund av bristande information om vilka regler som gäller i och med överlämnande till Arbetsförmedlingen för arbetslivsintroduktion.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Den 1 januari 2011 trädde socialförsäkringsbalken, SFB, i kraft. SFB samlar och ersätter flertalet av de tidigare socialförsäkringsförfattningarna. I förevarande ärende tillämpas dock den tidigare lagstiftningen.

Bristande information

Av utredningen framgår att Försäkringskassans information till AA har varit bristfällig. När AA den 7 april 2010 kontaktade Försäkringskassan och talade om att hon beviljats aktivitetsstöd under sin praktik, borde hon ha fått tydlig information om på vilket sätt det skulle påverka hennes SGI och framtida rätt till sjukpenning.

Underlåtenheten att meddela beslut om SGI och sjukpenning

För rätt till sjukpenning krävs att den försäkrades SGI uppgår till minst 24 procent av gällande prisbasbelopp (3 kap. 1 § lagen [1962:381] om allmän försäkring, AFL).

SGI är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad tills vidare kan antas få för eget arbete. Om en försäkrad som redan har en fastställd SGI gör ett förvärvs-avbrott och inkomsten därmed upphör, medför detta som huvudregel också att SGI:n upphör. Det finns emellertid undantag som innebär att den försäkrade kan få behålla sin SGI vilande under ett förvärvsavbrott, detta gäller t.ex. under tid som den försäkrade får aktivitetsstöd. En vilande SGI kan inte ligga till grund för sjukpenning men aktiveras igen när anledningen till förvärvsbrottet har upphört. Den som endast har en vilande SGI uppfyller därmed inte det grundläggandet kravet i 3 kap. 1 § AFL och har därför inte rätt till sjukpenning.

Av utredningen i ärendet framgår att Försäkringskassan inte fattade något beslut om vilande SGI i samband med att AA erhöll aktivitetsstöd. Försäkringskassan meddelade inte heller något separat beslut om att hennes rätt till sjukpenning hade upphört. Jag har i ett tidigare beslut den 12 januari 2011 (dnr 6617-2009), uttalat att det inte är nödvändigt att utfärda två separata beslutshandlingar i de fall ett beslut om SGI innebär att yrkad ersättning inte kan beviljas. Formellt är det emellertid fråga om två skilda beslut och det är viktigt att beslutsmeddelandet utformas så att det tydligt framgår både *att* och *varför* beslutet om SGI innebär att den enskilde inte är berättigad till den förmån som han eller hon har sökt. I förevarande fall har Försäkringskassan överhuvudtaget inte fattat något beslut om AA:s rätt till sjukpenning fr.o.m. den 1 mars 2010. Jag är mycket kritisk till Försäkringskassan handläggning i denna del.

Handläggningen av det senare sjukpenningärendet

Jag vill inledningsvis upplysa om att JO som regel inte uttalar sig i sak- och bedömningsfrågor. Jag kommer därför inte att uttala mig om bedömningen av AA:s rätt till sjukpenning.

Av utredningen framgår att AA:s begäran om sjukpenning fr.o.m. den 1 juni 2010 inkom till Försäkringskassan den 30 juni 2010. Beslut i ärendet fattades den 13 september 2010. Den sammanlagda handläggningstiden uppgick således till två och en halv månad vilket är en väl lång tid. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för sitt dröjsmål.

Ärendet avslutas.