

Kritik mot Arbetsförmedlingen för att myndigheten inte återkallat en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin för en allvarligt sjuk person

Bakgrund och anmälan

AA var arbetssökande vid Arbetsförmedlingen och var anvisad till det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin. Den 22 maj 2008 meddelade hon Arbetsförmedlingen att hon var förhindrad att vara aktivt arbetssökande då hon hade drabbats av en obotlig sjukdom och hon underrättade myndigheten om att hon skulle inkomma med ett läkarintyg för att styrka detta. Den 1 juli inkom ett läkarintyg till Arbetsförmedlingen. Därefter underrättades Arbetsförmedlingen den 3 oktober om att hon var långtidssjukskriven och den 4 november om att sjukskrivningen skulle gälla t.o.m. den 31 maj 2009. Arbetsförmedlingen beslutade den 23 januari 2009 att återkalla anvisningen till programmet på grund av långtidssjukskrivning. AA övergick därefter till sjukpenning. Kort tid därefter avled hon av sin sjukdom.

AA:s dotter begärde skadestånd av Arbetsförmedlingen för ekonomisk skada samt psykiskt och fysiskt lidande. Som grund anförde hon bl.a. att AA hade varit mycket sjuk och inte stått till arbetsmarknadens förfogande från maj 2008 till sin död i februari 2009. Trots att det hade funnits läkarintyg som styrkte detta och att AA själv hade påtalat det för Arbetsförmedlingen hade hon fått aktivitetsstöd i stället för sjukpenning.

Den 1 juli 2009 meddelade Arbetsförmedlingen, Juridiska enheten, ett beslut inom ramen för reglerna om statens frivilliga skadereglering. I beslutet konstaterades att AA genom läkarintyget som kom in den 1 juli 2008 hade styrkt att hon var förhindrad att vara aktivt arbetssökande. Hennes anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin borde därför ha avbrutits vid det datumet och hon borde där efter ha erhållit sjukpenning i stället för aktivitetsstöd. Arbetsförmedlingen beslutade därför att betala ut ett belopp som motsvarade mellanskillnaden mellan det utbetalda aktivitetsstödet och det högre sjukpenningbelopp som AA borde ha haft mellan den 1 juli 2008 och den 23 januari 2009. Skadeståndsyrkandet avslogs i övriga delar. Arbetsförmedlingens beslut kunde inte överklagas men i beslutet erinrades om möjligheten att väcka talan mot staten i domstol.

Den 5 juli 2009 publicerade Aftonbladet en artikel om Arbetsförmedlingens hantering av AA:s ärende.

I anledning av artikeln i Aftonbladet anmälde BB Arbetsförmedlingen till JO.

Utredning

JO infortrade och granskade Arbetsförmedlingens, Juridiska enheten, beslut den 1 juli 2009 rörande skadestånd. Därefter anmodades Arbetsförmedlingen att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av AA:s ärende. I remissvaret, daterat den 10 november 2009, anförde Arbetsförmedlingen bl.a. följande.

Allmänt om handläggning av sjukskrivna som är anvisade till jobb- och utvecklingsgarantin

Bestämmelser om det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin finns i förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin (nedan förordningen). Av förordningen framgår vid vilka situationer en anvisning till garantin får upphöra och när den ska återkallas.

Enligt 13 § förordningen (vid tidpunkten gällande lydelse) får den som anvisats till jobb- och utvecklingsgarantin ta del av insatserna inom programmet till dess att han eller hon

1. påbörjar en anställning med eller utan statligt stöd, eller
2. påbörjar en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

En anvisning ska, enligt 15 § förordningen, återkallas om den som anvisats

1. avvisar någon insats inom programmet eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd, avvisar ett erbjudande om lämpligt arbete utan godtagbara skäl eller inte redovisar sina jobbsökaraktiviteter,
2. missköter sig eller stör verksamheten, eller,
3. uppfyller ett nytt arbetsvillkor.

En anvisning till programmet ska också återkallas om det i övrigt finns särskilda skäl för att återkalla den.

Vad som avses med särskilda skäl är inte närmre reglerat utan bedömningen får ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin har rätt till aktivitetsstöd. I 8 § 1 förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd anges att aktivitetsstöd lämnas även vid frånvaro från aktiviteter, om frånvaron beror på sjukdom, med undantag från karensdag, sedan deltagaren anmält sjukdomen till Försäkringskassan.

Frågan om en deltagare ska kvarstå i jobb- och utvecklingsgarantin vid sjukdom regleras inte uttryckligen i förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin. Det finns således inte uttryckligt förordningsstöd för att skilja deltagare från garantin på grund av sjukdom. Däremot finns det uttryckligt förordningsstöd för möjligheten att lämna aktivitetsstöd även vid sjukdom. Som nämnts ovan ska Arbetsförmedlingen återkalla anvisningar om det finns "särskilda skäl" för det. Denna återkallelsegrund har i vissa fall använts för att återkalla anvisningar till garantin vid sjukdom.

Arbetsförmedlingen är medveten om att det har funnits risk för att hanteringen av dem som är frånvarande på grund av sjukdom skiljer sig åt i landet och inte är enhetlig. Det finns skäl som talar både för och emot att deltagarna kvarstår i garantin vid längre tids frånvaro. Om en anvisning återkallas finns ingen allmän garanti för att den enskilde återanvisas till garantin efter sjukdomstiden. Den enskilde riskerar även att aktivitetsstödet vid ett återinträde i garantin hamnar på den lägsta nivån. Mot denna bakgrund är förmedlarna generellt aktsamma när frågan om återkallelse aktualiseras.

Såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassan har tagit upp frågan med sina respektive departement och uttryckt önskemål om ett förtydligande i förordningen om vad som ska gälla för sjukskrivna. Vid ett nationellt samverkansmöte den 11 juni i år konstaterades att eftersom ingen förordningsändring är nära förestående så kommer arbetet med att ta fram en tydligare struktur för samarbetet kring sjukskrivna med aktivitetsstöd att fortsätta mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. I avvaktan på att en sådan struktur blir färdig har information med rekommendationer den 12 maj 2009 publicerats på Arbetsförmedlingens interna hemsida. Rekommendationen är att deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som är sjuka ska kvarstå i garantin oavsett frånvarons längd.

Skadeståndsbeslutet

Arbetsförmedlingen fattade beslut i skadeståndsärendet den 1 juli 2009. Bedömningen är att anvisningen till jobb- och utvecklingsgarantin borde ha återkallats från och med att Arbetsförmedlingen den 1 juli 2008 tagit del av det läkarintyg som styrker att AA saknar arbetsförmåga. Anvisningen återkallades emellertid först den 23 januari 2009. Det lokala arbetsförmedlingskontoret har tillstyrkt att AA borde ha avaktualiserats den 1 juli 2008 då det var uppenbart att hon inte stod till arbetsmarknadens förfogande. Under efterföljande tidsperiod borde hon därmed ha haft sjukpenning istället för aktivitetsstöd.

Skadeståndet på 16 710 kronor avser den ersättning som hon gått miste om på grund av Arbetsförmedlingens brist i handläggningen av hennes ärende. Mellanskillnaden är beräknad utifrån uppgift från Försäkringskassan om hennes sjukpenningnivå.

Arbetsförmedlingens inställning

Det saknas förordningsstöd för hanteringen av sjukskrivna inom jobb- och utvecklingsgarantin. Vid tidpunkten för handläggningen av AA:s ärende saknades även tydliga interna riktlinjer för hur man ska hantera dessa ärenden. Möjligheten till återkallelse av en anvisning på grund av särskilda skäl har använts restriktivt mot bakgrund av de negativa konsekvenser ett återkallande kan få för den enskilde vid ett ev. återinträde i garantin.

I detta fall har Arbetsförmedlingen, mot bakgrund av AA:s sjukdomstillstånd, bedömt att det funnits särskilda skäl för att återkalla anvisningen den 1 juli 2008, varför skadestånd utgått för den ekonomiska skada som Arbetsförmedlingens bristande handläggning orsakat henne. Grund för att bevilja skadestånd för fysiskt och psykiskt lidande har inte förelegat.

Bedömning

Arbetsförmedlingen har i sitt remissvar redogjort för hur regelverket rörande jobb- och utvecklingsgarantin såg ut under den i ärendet relevanta tiden. Stöd för att återkalla AA:s anvisning till programmet fanns i 15 § andra stycket förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, vilket var den bestämmelse som beslutet grundades på när anvisningen den 23 januari 2009 slutligen återkallades.

JO har inte haft tillgång till det läkarintyg som AA skickade in till Arbetsförmedlingen den 1 juli 2008, men Arbetsförmedlingen har själv konstaterat att det mot bakgrund av intyget var uppenbart att AA inte stod till arbetsmarknadens förfogande. Med hänsyn till den sjukdom AA hade drabbats av måste det också ha framstått som klart att hon inte skulle komma att stå till arbetsmarknadens förfogande inom en överskådlig tid. Hennes anvisning till programmet borde därför, som Arbetsförmedlingen konstaterat i sitt ersättningsbeslut, ha återkallats redan den 1 juli 2008.