

Kritik mot Arbetsförmedlingen för bristande service gentemot en enskild som skrivit in sig hos myndigheten i syfte att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst

Beslutet i korthet: I beslutet behandlas frågan om vilken serviceskyldighet Arbetsförmedlingen kan anses ha i de fall en enskild skriver in sig hos myndigheten i syfte att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst, SGI.

När en enskild skriver in sig hos Arbetsförmedlingen registrerar myndigheten den enskilde i en viss kategori. Registreringen görs bl.a. för att ge underlag för matchning mellan arbetssökande och lediga platser.

Ärenden om beräkning av SGI handläggs av Försäkringskassan. Enligt bestämmelsen i 26 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken, SFB, gäller SGI-skydd under tid då den försäkrade står till arbetsmarknadens förfogande. Enligt 3 § förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst omfattar SGI-skyddet även en försäkrad som, utan att vara formellt arbetslös, på grund av hälsoskäl inte kan återgå i arbete hos sin arbetsgivare. Detta gäller förutsatt att den försäkrade är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som motsvarar den fastställda SGI:n samt aktivt söker arbete och är anmäld hos Arbetsförmedlingen.

Det är Försäkringskassan som prövar den försäkrades arbetsförmåga vid bedömningen av SGI. När Försäkringskassan utreder en enskilds SGI och då ska bedöma om den enskilde varit aktivt arbetssökande kan myndigheten behöva ta del av Arbetsförmedlingens kategorisering av arbetssökande. Även om Försäkringskassan inte är formellt bunden av Arbetsförmedlingens kategorisering hänger Arbetsförmedlingens åtgärder vid inskrivning och kategorisering av arbetssökande samman med Försäkringskassans beräkning av SGI.

I beslutet konstaterar JO att när olika regelsystem på detta sätt hänger samman men hanteras av olika myndigheter ställer det större krav än annars på de ansvariga myndigheterna att se till att enskilda får hjälp med att ta till vara sina intressen. Detta bör särskilt gälla i de fall när en myndighets beslut eller åtgärd kan få direkt eller indirekt betydelse för vad en annan myndighet beslutar om den enskilde. Detta är viktigt inte minst i ärenden som gäller rätten till vissa ersättningar.

I beslutet slår JO fast att Arbetsförmedlingen borde ha informerat en enskild om myndighetens kategorisering av olika sökandekategorier och att andra förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om kan komma att påverkas

av kategoriseringen. JO kritiserar Arbetsförmedlingen för att ha brustit i sin serviceskyldighet.

Bakgrund

AA var under perioden augusti 2015 – september 2016 sjukskriven på heltid och fick med anledning av det sjukpenning från Försäkringskassan. I september 2016 började hon arbeta deltid. I oktober 2016 beslutade Försäkringskassan att avslå AA:s ansökan om sjukpenning, och kassan hänvisade henne till Arbetsförmedlingen för att skydda sin sjukpenninggrundande inkomst, SGI.

AA skrev därefter in sig hos Arbetsförmedlingen och var även på ett inskrivningsmöte hos myndigheten den 19 oktober 2016. Utifrån vad som kom fram vid mötet registrerade Arbetsförmedlingen AA i en viss sökandekategori.

AA ansökte därefter på nytt om sjukpenning, och Försäkringskassan beslutade i mars 2017 att retroaktivt godkänna hennes ansökan från den 25 december 2016 om att få halv sjukpenning. Försäkringskassan utredde därefter AA:s SGI igen och kom då fram till att hennes SGI inte var skyddad. Försäkringskassan fattade även beslut om återbetalningsskyldighet för AA. Beslutet om ändring av AA:s SGI togs av Försäkringskassan efter det att myndigheten tagit del av uppgifter från Arbetsförmedlingen, närmare bestämt Arbetsförmedlingens registrering av AA i en viss sökandekategori.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Arbetsförmedlingen och uppgav i huvudsak följande. Efter det att Försäkringskassan i oktober 2016 avslog hennes ansökan om sjukpenning uppmanade myndigheten henne att skriva in sig vid Arbetsförmedlingen för att hennes SGI skulle vara skyddad. Efter inskrivningssamtalet i oktober 2016 hörde AA inte av Arbetsförmedlingen, och hon utgick då från att hennes SGI var skyddad. Hon fick ingen information av Arbetsförmedlingen om vilken kategori hon hade placerats i. Hon informerades inte heller om konsekvenserna av kategoriseringen och att den kunde leda till att andra förmåner, t.ex. hennes SGI, påverkades. Om Arbetsförmedlingen hade förklarat för henne vad som krävdes av henne för att hon skulle bli placerad i ”rätt” kategori för att skydda sin SGI hade hon gjort allt för att bli placerad i den kategorin.

Utredning

Efter att ha hämtat in vissa handlingar från Arbetsförmedlingen begärde JO att myndigheten skulle yttra sig över AA:s anmälan.

Arbetsförmedlingen uppgav i sitt remissvar i huvudsak följande (bilagorna här utelämnade).

Bakgrund

Sökandekategorier

Vid inskrivning hos Arbetsförmedlingen ska arbetsförmedlaren säkerställa att den arbetssökande registreras i rätt sökandekategori. Koden ska motsvara den arbetssökandes faktiska situation vad gäller möjlighet att söka och ta ett arbete. Rätt använda sökandekategorier ger underlag för matchning mellan lediga platser och arbetssökande.

Vid valet av sökandekategori utgår Arbetsförmedlingen från en bedömning av sökandens aktuella situation. Detta beskrivs i Arbetsförmedlingens interna handläggarstöd, AFHS 63/2011 Sökandekategorier och i Fallbeskrivningar — tillämpning av sökandekategorier 11 och 14. Se bilaga 1 och 2. I handläggarstödet beskrivs vilken information som ska lämnas till sökanden och när.

En arbetssökande som registreras i sökandekategori 14 *Arbetsökande med förhinder* informeras alltid om att noteringen kan påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om. Arbetssökande med förhinder informeras också om att för dem som får eller begär arbetslöshetsersättning skickas ett meddelande automatiskt till arbetslöshetskassan. Detta beskrivs i avsnitt 2 i ovan nämnda handläggarstöd, se bilaga 1.

— — —

Arbetsförmedlingens bedömning

Serviceskyldighet

Arbetsförmedlingen är måna om att myndigheten ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde i enlighet med bestämmelserna i bland annat förvaltningslagen.

Om en enskild kontaktar Arbetsförmedlingen ska hen därmed, när det gäller frågor inom vårt område, ges den hjälp han eller hon behöver för att kunna ta till vara sin rätt. Serviceskyldigheten inom Arbetsförmedlingens område är inte obegränsad, utan myndigheten avgör efter en lämplighetsbedömning, i vilken utsträckning hjälp ska ges. Hjälpen ska lämnas i den mån som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Arbetsförmedlingens anställda ska dock inte svara på frågor eller informera om andra myndigheters regler. Om enskilda eller andra ställer frågor om t.ex. Försäkringskassans regelverk ska Arbetsförmedlingen därför hänvisa dem till Försäkringskassan. Detta är viktigt bland annat mot bakgrund av eventuell skadeståndsskyldighet för Arbetsförmedlingen om en anställd lämnar felaktig information till en enskild.

När det gäller arbetssökande som registreras i sökandekategori 14 *Arbetsökande med förhinder* ska de allmänt informeras om att noteringen kan påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om. Om de har närmare frågor angående detta ska de hänvisas vidare till aktuella myndigheter.

AA uppgav vid planeringssamtalet att hon arbetade 25 %, var för tillfället förhindrad på resterande tid, men hon hade för avsikt att gå upp i arbetstid. AA var inte arbetssökande och uppgav att hon hade anställning i önskad omfattning. Mot bakgrund av dessa uppgifter gjorde arbetsförmedlaren bedömningen att hon skulle registreras i sökandekategori 41 *Ombytessökande*. Arbetsförmedlingens bedömning att registreringen i denna sökandekategori var korrekt då AA inte hade för avsikt att söka arbete utan i stället gå upp i tid.

I Arbetsförmedlingens interna handläggarstöd ska arbetsförmedlaren vid registrering av sökandekategori 14, informera sökanden att registreringen kan påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om. För sökandekategori 41 saknas motsvarande explicita informationsinstruktion i handläggarstödet.

Av Arbetsförmedlingens dokumentation framgår inte att AA fick någon information om att registreringen i sökandekategori 41 kunde komma att tolkas hos Försäkringskassan och därmed påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som kassan beslutar om.

Arbetsförmedlingens bedömning är dock att det ligger utanför myndighetens serviceskyldighet att informera om vad som krävs för att en sökandes SGI inte ska påverkas negativt eftersom det inte är vi, utan Försäkringskassan, som prövar rätten till SGI.

Arbetsförmedlingen anser att den situation som uppstått för AA är mycket olycklig. Med anledning av anmälan till JO kommer vi att se över handläggarstödet och de fallbeskrivningar som är kopplade till sökandekategorierna för att se vad som bör och kan förbättras.

AA kommenterade remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt den bestämmelse om myndigheters serviceskyldighet som gällde vid tidpunkten för Arbetsförmedlingens handläggning (4 § förvaltningslagen [1986:223]) ska en myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt. En motsvarande bestämmelse finns i 6 § förvaltningslagen (2017:900), som har ersatt 1986 års lag.

Bedömning

Anmälan, och de kompletteringar som därefter kommit in, innehåller flera olika klagomål på Arbetsförmedlingen. Jag har valt att rikta in min granskning på frågan om vilken serviceskyldighet Arbetsförmedlingen kan anses ha i ett fall när en enskild skriver in sig hos myndigheten i syfte att skydda sin SGI.

Ärenden om beräkning av SGI handläggs enligt 23 kap. 5 § socialförsäkringsbalken, SFB, av Försäkringskassan. Enligt bestämmelsen i 26 kap. 13 § första stycket 2 SFB gäller SGI-skydd under tid då den försäkrade står till arbetsmarknadens förfogande. Vilka försäkrade som kan skydda sin SGI genom att på detta sätt stå till arbetsmarknadens förfogande regleras i förordningen (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst. SGI-skyddet omfattar genom bestämmelserna i förordningen även en försäkrad som, utan att vara formellt arbetslös, på grund av hälsoskäl inte kan återgå i arbete hos sin arbetsgivare. Detta gäller förutsatt att den försäkrade är beredd att anta erbjudet arbete i en omfattning som motsvarar den SGI som Försäkringskassan fastställt samt aktivt söker arbete och är anmäld hos Arbetsförmedlingen (se 3 § förordningen). Skyddet enligt bestämmelsen riktar sig till en försäkrad som inte har rätt till sjukpenning efter

prövning enligt 27 kap. SFB, därför att Försäkringskassan har bedömt att den försäkrade kan ta ett annat arbete på arbetsmarknaden (se prop. 2007/08:136 s. 89 f.).

Det är Försäkringskassan som prövar den försäkrades arbetsförmåga vid bedömningen av SGI. Arbetsförmedlingen registrerar å sin sida arbetssökande i olika kategorier. Detta görs enligt Arbetsförmedlingen bl.a. för att ge underlag för matchning mellan arbetssökande och lediga platser. När Försäkringskassan utreder en enskilds SGI och ska bedöma om den enskilde varit aktivt arbetssökande kan myndigheten behöva ta del av Arbetsförmedlingens kategorisering av arbetssökande (se Försäkringskassans Vägledning 2004:5). Även om Försäkringskassan formellt sett inte är bunden av Arbetsförmedlingens kategorisering när myndigheten bedömer en enskilds SGI hänger enligt min mening Arbetsförmedlingens åtgärder vid inskrivning och kategorisering av arbetssökande samman med Försäkringskassans beräkning av SGI. När olika regelsystem på detta sätt hänger samman men hanteras av olika myndigheter ställer det större krav än annars på de ansvariga myndigheterna att se till att enskilda får hjälp med att ta till vara sina intressen.

Vid min bedömning av Arbetsförmedlingens serviceskyldighet i detta ärende har jag tagit del av Arbetsförmedlingens handläggarstöd, AFHS 63/2011. Arbetsförmedlingen redogör där för sin syn på frågan hur långt myndighetens serviceskyldighet sträcker sig. Av handläggarstödet framgår följande (s. 4):

Det är viktigt att informera den arbetssökande om de konsekvenser olika sökandekategorier kan medföra. En arbetssökande som registreras i sökandekategori 14, Arbetssökande med förhinder, ska informeras om att noteringen kan påverka rätten till förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om. För den arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning innebär det att ett meddelande skickas automatiskt till arbetslöshetskassa. Dokumentera att den arbetssökande fått denna information.

Arbetsförmedlingen har i sitt svar till JO hänvisat till att myndighetens serviceskyldighet, enligt myndighetens bedömning, endast avser frågor som rör myndighetens eget verksamhetsområde, och myndigheten har vidare förklarat att dess anställda inte ska svara på frågor eller informera om andra myndigheters regler. Det faktum att Arbetsförmedlingens åtgärder vid inskrivning och kategorisering av arbetssökande kan påverka Försäkringskassans beräkning av SGI innebär, som jag påpekat ovan, att större krav bör kunna ställas på respektive myndighet att lämna den information som den enskilde kan tänkas behöva för att kunna ta till vara sin rätt. Detta bör gälla särskilt i de fall när en myndighets beslut eller åtgärd kan få direkt eller indirekt betydelse för vad en annan myndighet beslutar om den enskilde. Detta är viktigt inte minst i ärenden som likt det här fallet gäller rätten till vissa ersättningar.

Arbetsförmedlingen har i sitt svar till JO uppgett att det ligger utanför myndighetens serviceskyldighet att informera om vad som krävs för att en enskild arbetssökandes SGI inte ska påverkas. Jag vill med anledning av detta poängtera att det självfallet inte är Arbetsförmedlingens uppgift att informera en

enskild om reglerna om SGI och hur de tillämpas, utan det ansvaret ligger på Försäkringskassan. Frågan i det här ärendet handlar i stället om huruvida Arbetsförmedlingen bör informera en enskild om att myndighetens kategorisering kan komma att påverka rätten till andra förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om för den enskilde. Om Arbetsförmedlingen regelmässigt lämnade sådan information skulle det förenkla för den enskilde att ta till vara sin rätt. Efter att ha fått informationen från Arbetsförmedlingen skulle den enskilde sedan kunna vända sig till t.ex. Försäkringskassan för att få ytterligare svar på sina frågor om olika förmåner som hanteras av den myndigheten.

Arbetsförmedlingens handläggarstöd pekar ut ett antal sökandekategorier där den arbetssökande ska informeras om de konsekvenser som de olika kategorierna kan medföra. Utredningen i detta ärende visar dock med tydlighet att även en placering i andra kategorier än de som pekas ut i handläggarstödet kan leda till att andra förmåner påverkas. Det har i min utredning av ärendet inte kommit fram något sakligt motiverat skäl till denna skillnad, och enligt min mening har Arbetsförmedlingen i vart fall utformat sina riktlinjer på ett inkonsekvent sätt.

I AA:s fall är det uppenbarligen så att registreringen av henne i en viss kategori kommit att påverka Försäkringskassans bedömning av hennes SGI. AA hänvisades av Försäkringskassan till Arbetsförmedlingen, och hon skrev också in sig hos Arbetsförmedlingen för att skydda sin SGI. Enligt min uppfattning är det rimligt att då förutsätta att Arbetsförmedlingen informerar henne om myndighetens kategorisering i olika sökandekategorier och att andra förmåner, ersättningar och stöd som andra myndigheter beslutar om kan komma att påverkas av kategoriseringen. Det skulle sannolikt ha underlättat för AA att förstå hur de olika myndigheternas regelverk hänger ihop och hur hon skulle kunna agera för att ta till vara sin rätt.

Jag noterar att Arbetsförmedlingen nu avser att se över handläggarstödet. Arbetsförmedlingen förtjänar likväl kritik för att myndigheten brustit i sin serviceskyldighet gentemot AA.

Ärendet avslutas.