

Stf justitieombudsmannen
Cecilia Nordenfelt

Inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Huddinge den 21–23 februari 2018

Sammanfattning

Det allmänna intrycket av verksamheten var inte tillfredsställande men visade ändå att en del förbättringar skett sedan JO:s senaste inspektion av Arbetsförmedlingen (JO:s inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Borås den 25–27 maj 2015, dnr 2500-2015).

Granskningen visade att det fanns brister i handläggningen av ärenden om återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin främst i fråga om dokumentationen och motiveringarna samt utformningen av besluten.

Dokumentationen bedömdes vara ofullständig i flertalet ärenden. Vissa åtgärder hade inte dokumenterats överhuvudtaget. I andra fall var noteringarna alltför kortfattade. Språket i daganteckningarna var bristfälligt och det förekom många förkortningar och interna begrepp som inte förklarades.

Bristerna i motiveringarna och utformningen av besluten berodde till stor del på att Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS) begränsar hur ett beslut kan utformas. JO har tidigare påtalat dessa problem (se t.ex. JO:s beslut den 21 november 2013 i dnr 2972-2012 och JO:s inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Borås den 25–27 maj 2015, dnr 2500-2015). Myndigheten hänvisade nu liksom tidigare till att ett nytt ärendehanteringssystem kommer att införas. Stf justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt uttalade att det är allvarligt att myndigheten har ett system som innebär att de anställda inte kan utföra sina arbetsuppgifter i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser och att det är anmärkningsvärt att man fortfarande inte har kommit till rätta med detta.

Det fanns inga anmärkningar mot Arbetsförmedlingens handläggning i den delen av granskningen som avsåg nyinskrivna arbetssökanden. Handläggningen kom i de allra flesta fall igång i nära anslutning till det att inskrivningen skett.

Inledning

Den 21–23 februari 2018 genomförde stf justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt, byråchefen Anneli Svensson, föredragandena Frida Nordholm (protokollförare), Elisabeth Rahlén och Heidi Sundgren en inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Huddinge.

Inspektionens genomförande

Inspektionen inleddes med ett möte med den biträdande enhetschefen AA. Vid mötet redogjorde hon bl.a. för den omorganisation av kontoret som nyligen hade genomförts. Cecilia Nordenfelt lämnade en kort redogörelse för JO:s verksamhet och syftet med inspektionen.

Under inspektionen förevisade BB och CC Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS) och sökandedossiern (ELIN).

Inspektionen avslutades med ett möte där Cecilia Nordenfelt och övriga medarbetare från JO redogjorde för vad som hade kommit fram under granskningen. Vid mötet deltog, förutom den biträdande enhetschefen AA, chefsjuristen DD, sektionscheferna EE, FF och GG samt enhetschefen HH.

Inspektionens omfattning

Vid inspektionen granskades 100 ärenden där beslut hade fattats om återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin och 20 ärenden där en sökande skrivits in hos Arbetsförmedlingen under den första veckan i oktober 2017. I de sistnämnda ärendena skulle handlingarna visa handläggningen från den tidpunkt då den sökande skrevs in och tre månader framåt.

Under inspektionen överlämnades statistikuppgifter om antalet arbetssökande med anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin, Arbetsförmedlingens handläggarsöd om jobb- och utvecklingsgarantin och en centralt framtagen mall för kommuniseringsbrev.

Granskning av ärenden om återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin

Vid granskningen fokuserade JO på de centrala förvaltningsrättsliga frågor som också uppmärksammades vid JO:s senaste inspektion av Arbetsförmedlingen (JO:s inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Borås den 25–27 maj 2015, dnr 2500-2015).

Dokumentation

Enligt förvaltningslagen (1986:223), FL, ska uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (15 § FL).

Dokumentationsskyldigheten utgör grunden för flera andra förvaltningsrättsliga regler som tillsammans syftar till att garantera den enskildes rättssäkerhet. En

fungerande dokumentation är t.ex. en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten och har betydelse vid en eventuell överprövning.

Förvaltningslagens regler ska uppfattas som minimikrav. JO har vid flera tillfällen uttalat att det inte är tillräckligt att anteckna uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende. Alla beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör antecknas. För att det ska vara möjligt för den enskilde och andra att följa och förstå ärendet bör även sådant som endast rör ärendets gång dokumenteras. Det kan t.ex. gälla att det har förekommit kontakter med andra personer eller myndigheter.

Stf JO Cecilia Nordenfelt

Dokumentationen var bristfällig i flertalet av de granskade ärendena. Vissa åtgärder hade inte dokumenterats alls. Även om en händelse eller åtgärd hade noterats var dokumentationen ofta otillräcklig. Det framgick exempelvis att ett möte hade hållits eller att en handläggare hade pratat med en sökande per telefon, men det saknades information om vad som hade sagts. Det framgick också att handlingar hade skickats till en sökande, men det gick inte att utläsa vilka handlingar det var. För att det i efterhand t.ex. ska gå att fastställa vilken information en sökande har fått måste det framgå av dokumentationen vilka handlingar som skickats ut.

En del anteckningar var obegripliga på grund av språkliga brister. I anteckningarna fanns också många förkortningar och interna begrepp som gjorde dem svårlästa. Det är godtagbart att använda förkortningar och interna begrepp om de förklaras första gången de används. Dokumentationen i daganteckningarna var också svår att överblicka. Det berodde bl.a. på att innehållet i inkomna och upprättade handlingar klipptes in direkt i anteckningarna.

Kommunicering

Ett ärende får som huvudregel inte avgöras 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 underrättelsen ska ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt (17 § FL).

Vid beslut av större betydelse har många myndigheter som rutin att ge parten möjlighet att yttra sig över beslutsförslaget och de uppgifter som det baserar sig på även om det inte tillförts uppgifter från någon annan än parten själv. Något sådant krav följer inte av bestämmelsen om kommunikering i förvaltningslagen, men ligger väl i linje med myndigheternas allmänna serviceskyldighet och är exempel på god förvaltning.

Stf JO Cecilia Nordenfelt

Arbetsförmedlingen har tagit fram en mall som är avsedd att användas vid kommunikering inför beslut om återkallelse av anvisning till jobb- och

utvecklingsgarantin. Mallen är i huvudsak väl utformad men kan förtydligas i vissa delar. I mallen anges ”Arbetsförmedlingen i [...] avser att återkalla din anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin på grund av att du [...]”. Genom att byta ut ordet ”avser” till ”överväger” blir det tydligare att Arbetsförmedlingen ännu inte fattat något beslut. I mallen hänvisas också till ”bifogade handlingar”, men det framgår inte vilka dessa är. Den bristen skulle enkelt kunna lösas genom att lägga in plats för en lista över de bifogade handlingarna. Vid granskningen framkom att den centralt utformade mallen inte användes särskilt ofta. I majoriteten av ärenden användes i stället andra mallar av varierande kvalitet. Den mall som tagits fram centralt bör användas i större utsträckning.

Granskningen visade att det vanligaste sättet att underrätta en sökande om uppgifter som tillförts ett ärende var genom ett kommuniceringssamtal. Någon gemensam mall för kallelse till sådana samtal fanns inte. Det fanns många exempel på hur kallelserna kunde se ut. Några var informativa och bra medan andra var mycket kortfattade. I några ärenden kallade handläggaren den sökande till ett möte utan att ange vad mötet skulle handla om. I de ärendena fick sökanden information om grunderna för återkallelsen först vid mötet. Beslutet om återkallelse fattades trots det i direkt anslutning till mötet. Ett sådant förfarande kan ifrågasättas eftersom det begränsar den sökandes möjlighet att bemöta de uppgifter som läggs till grund för återkallelsen. Det vore bra om Arbetsförmedlingen tog fram en gemensam mall för kallelse till kommuniceringssamtal.

Vid skriftlig kommunicering har Arbetsförmedlingen bestämt att svarstiden som regel ska vara två veckor. Detta är en förbättring i förhållande till det som kom fram vid JO:s senaste inspektion av Arbetsförmedlingen (JO:s inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Borås den 25–27 maj 2015, dnr 2500-2015) då svarstiden varierade från fem dagar till två veckor. Det fanns nu endast ett enda exempel på ärenden där svarstiden var kortare än två veckor, vilket kan vara befogat i undantagsfall. När en handläggare bestämmer en svarstid måste denne ta hänsyn till eventuella helgdagar och till att myndigheten använder B-post.

Det framkom att Arbetsförmedlingen fattar beslut direkt efter det att tiden för kommunicering löpt ut. Det innebär en risk för att handlingar som har skickats eller lämnats in sent under kommuniceringstiden inte hunnit nå fram till den ansvarige handläggaren före beslutet. Myndigheten bör därför vänta några dagar efter det att fristen löpt ut innan beslut fattas.

Kallelse- och kommuniceringsbrev bevarades oftast inte på något annat sätt än genom att de kopierades och klipptes in direkt i daganteckningarna. En del handläggare skrev dock ut breven och skannade in dem i sökandedossierna. I de fall breven endast kopieras in i daganteckningarna måste den enskilde handläggaren vara noga med att hela innehållet kommer med. Det måste även framgå vilka handlingar som bifogats kallelse- och kommuniceringsbrev så

att det i efterhand går att konstatera vilka handlingar den enskilde fått del av. Arbetsförmedlingen behöver förtydliga sina rutiner i dessa delar.

Motivering och utformning av beslut

Ett beslut som innebär att en myndighet avgör ett ärende ska som huvudregel innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild (20 § FL).

Att en motivering ska innehålla de skäl som bestämt utgången innebär att det ska vara begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som har varit avgörande. Uppgifterna ska också vara så tydliga att de går att bemöta. Det måste också gå att utläsa hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna går isär. Hur mycket som har blivit känt för den enskilde genom en kommunikering har även betydelse för hur utförlig motiveringen behöver vara. Ytterligare en faktor att ta hänsyn till är hur ingripande beslutet är för den enskilde. Om ett beslut bygger på bedömningar och har stor betydelse för den enskilde är kraven självfallet högre än då det handlar om enklare rutinbeslut.

Stf JO Cecilia Nordenfelt

Besluten om återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin var tydliga på så vis att de hade en bra struktur och relevanta rubriker. Innehållet var dock inte alltid det som rubriken angav. Under rubriken *Gällande bestämmelser* angavs utöver den tillämpliga bestämmelsen ofta på vilken grund återkallelsen skedde t.ex. ”missköter sig eller stör verksamheten”. Under rubriken borde endast den tillämpliga bestämmelsen anges. Det som angavs under rubriken *Beslutsmotivering* var i regel mycket kortfattat och bestod i princip av enstaka ord som ”misskött sitt arbetssökande” eller ”utlandsresa”. I några fall angavs endast faktauppgifter som ”du har blivit kommunicerad” eller ”kom inte på kommuniceringsamtal”. Besluten var inte konkretiserade och det framgick inte vilka faktiska förhållanden som låg till grund för beslutet. Synpunkter som den enskilde hade lämnat vid en kommunikering hade inte heller bemötts i beslutet. Innehållet under rubriken *Omprövning* var däremot informativt och korrekt i de granskade ärendena.

Som förklaring till de kortfattade motiveringarna hänvisade Arbetsförmedlingen till att textfältet för motivering i myndighetens informationssystem AIS är begränsat. Enligt myndigheten uppfylldes motiveringsskyldigheten i stället genom en hänvisning till den kommunikering som har gjorts i ärendet. Granskningen visade emellertid att sådana hänvisningar var sällan förekommande och att det dessutom inte fanns några bifogade handlingar till besluten. Den rutin som Arbetsförmedlingen beskrev tycks således inte tillämpas i praktiken. Vidare informerade Arbetsförmedlingen om att ett nytt ärendehanteringssystem är på gång.

Det är allvarligt att myndigheten har ett system som innebär att de anställda inte kan utföra sina arbetsuppgifter i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser. Det är anmärkningsvärt att man inte har kommit till rätta med detta trots tidigare

påpekanden (se t.ex. JO:s beslut den 21 november 2013 i dnr 2972-2012 och JO:s inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Borås den 25–27 maj 2015, dnr 2500-2015). Bristerna i informationssystemet kan självfallet inte läggas ett enskilt kontor till last. De brister i motiveringarna som granskningen visade berodde dock inte uteslutande på det begränsade textutrymmet. Det textfält som finns borde kunna användas på ett bättre sätt.

Som en tillfällig lösning i avvaktan på det nya ärendehanteringssystemet får en hänvisning i beslutet till en annan handling som innehåller en mer utförlig motivering godtas. Det måste i så fall finnas en uttrycklig hänvisning i beslutet om att motiveringen finns i en annan handling. Handlingen måste också bifogas till beslutet och samtliga handlingar ska dokumenteras så att det i efterhand går att fastställa vilka handlingar som den enskilde fått. Arbetsförmedlingen beskrev att handläggningen måste ske manuellt i dessa fall eftersom det inte är möjligt att maskinellt bilägga handlingar till ett beslut. En ökad manuell hantering innebär en ökad risk för att t.ex. handlingar skickas fel. Jag påminner om den noggrannhet som handläggarna måste iaktta vid manuella utskick.

Granskning av ärenden där en sökande nyligen skrivits in hos Arbetsförmedlingen

Granskningen visade att handläggningen påbörjas i nära anslutning till det att en person skrivs in som arbetssökande. Det fanns inga anmärkningar att rikta mot dessa ärenden.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Vid protokollet

Frida Nordholm

Justerat den 16 mars 2018

Cecilia Nordenfelt