

Justitieombudsmannen
Thomas Norling**Inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Solna den 29–30 mars
och i Malmö den 26–27 april 2021**

Sammanfattning: Granskningen av ärenden om återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin visade att det fanns brister i handläggningen främst i fråga om hur Arbetsförmedlingen motiverat besluten.

Problemet med bristfälliga motiveringar i beslut om återkallelse har tidigare påtalats av JO. Arbetsförmedlingen har flera gånger, senast vid JO:s inspektion av kontoret i Huddinge i februari 2018 (dnr 861-2018), uppgett att bristerna beror på att textfältet för motivering i myndighetens ärendehanteringssystem är begränsat och att ett nytt system ska införas. Textfältet har sedan dess utökats till 400 tecken.

JO konstaterade att det utökade utrymmet många gånger hade varit tillräckligt för en godtagbar motivering men att det inte utnyttjades och att bristerna därför inte längre kan skyllas på ärendehanteringssystemet. JO uttalade vidare att det inte är acceptabelt med ett ärendehanteringssystem som begränsar myndighetens möjlighet att uppfylla sin motiveringsskyldighet. Företrädare för Arbetsförmedlingen utlovade nu liksom tidigare att ett nytt system ska införas och tydliggjorde att det nya systemet inte kommer att innehålla någon begränsning av antalet tecken i motiveringsfältet.

JO uttalade att det är både oroväckande och anmärkningsvärt att de brister som JO under lång tid har kritiserat Arbetsförmedlingen för fortfarande kvarstår och att det närmast framstår som att myndighetens ledning under lång tid inte delat bilden av de problem som JO upprepade gånger har påtalat. Det är i så fall mycket allvarligt och JO avser att ta upp frågan vid ett särskilt möte med företrädare för myndighetens ledning.

När det gäller övriga iakttagelser uttalade JO bl.a. att de överväganden som görs i fråga om tolk och översättning ska dokumenteras, att det är viktigt att kommuniceringsbrevens är tydliga och att de mallar som används justeras vid behov. JO framhöll också vikten av att myndigheter formulerar sig korrekt samt uttalade att myndigheter i allmänhet bör vara försiktiga med att använda versaler och förstärkningstecken såsom t.ex. utropstecken. JO uttalade därtill att det kan sättas i fråga om inte den enskilde i vissa av de granskade ärendena, istället för att få sin anvisning återkallad, borde ha tilldelats en sanktion enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Inledning

Den 29-30 mars 2021 genomförde justitieombudsmannen Thomas Norling tillsammans med byråchefen Anneli Svensson, områdesansvariga föredragande Erika Löwhagen (protokollförare) samt föredragandena Heidi Sundgren och Eva Farley en inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Solna.

Den 30 mars 2021 beslutade JO Thomas Norling att utöka inspektionen till att också avse Arbetsförmedlingens kontor i Malmö. Inspektionen av kontoret i Malmö genomfördes den 26-27 april 2021.

Inspektionens genomförande och omfattning

Inspektionen genomfördes genom att kopior av i förväg beställda handlingar granskades av JO:s medarbetare i JO:s lokaler. Handlingarna från kontoret i Solna granskades den 29-30 mars 2021 och handlingarna från kontoret i Malmö granskades den 26-27 april 2021.

Från såväl kontoret i Solna som kontoret i Malmö hade JO begärt att få ta del av de per den 1 mars 2021 senaste 75 ärendena där beslut hade fattats om återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin. I varje ärende skulle samtliga handlingar som fanns under den tidsperiod som den arbetssökande haft en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin finnas tillgängliga.

Inför inspektionen hade JO ställt ett antal frågor till Arbetsförmedlingen. JO hade också begärt att få ta del av myndighetens checklista för beslut om återkallande av anvisning samt de mallar som tagits fram för muntlig och skriftlig kommunikering.

Innan granskningen påbörjades, lämnade Arbetsförmedlingen in den begärda checklisten och mallen för muntlig kommunikering. Mallen för skriftlig kommunikering, tillhandahölls direkt från kontoret i Solna. Arbetsförmedlingen lämnade också in ett yttrande med svar på de frågor som JO hade ställt inför inspektionen. I yttrandet redogjorde Arbetsförmedlingen bl.a. för de åtgärder som vidtagits för att komma tillrätta med de brister som uppmärksammades vid JO:s inspektion av myndighetens kontor i Huddinge i februari 2018 (dnr 861-2018), samt för det ärendehanteringssystem som myndigheten använder.

Inspektion avslutades med ett digitalt möte den 25 maj 2021 där JO Thomas Norling och hans medarbetare redogjorde för vad som hade kommit fram under granskningen. Från Arbetsförmedlingen deltog rättschefen AA, biträdande rättschefen BB, regionchefen CC, enhetscheferna DD och EE, verksamhetscontrollern FF samt sektionscheferna GG och HH.

Uttalanden av JO Thomas Norling med anledning av den genomförda granskningen

Utgångspunkter

JO:s granskning avser i första hand att kontrollera att myndigheters handläggning sker i enlighet med förvaltningslagen (2017:900), FL, och de andra regelverk som styr den formella hanteringen av ärenden.

Jag kommer nedan att lyfta fram ett antal iakttagelser som rör centrala förvaltningsrättsliga frågor och det gäller särskilt frågan om i vilken mån Arbetsförmedlingen, i sina beslut om återkallelse av anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin, uppfyller motiveringsskyldigheten i 32 § FL. Jag avser också att något beröra den materiella tillämpningen av 15 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Iakttagelserna från respektive kontor redovisas separat men i vissa delar har jag valt att göra ett gemensamt uttalande beträffande båda kontoren. Det ska framhållas att de framtagna akterna inte har granskats i alla avseenden.

Tolk och översättning av handlingar (13 § FL)

Rättslig reglering

Enligt 13 § FL ska en myndighet använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

Bestämmelsen i 13 § FL hindrar inte att en myndighet även i annat syfte använder sig av tolk utan kostnad för den enskilde, om den anser det motiverat för att ärendet ska bli tillfredsställande behandlat (se prop. 2016/17:180 s. 299).

Jag vill redan i det här sammanhanget klargöra att de eventuella överväganden som görs i fråga om tolk och översättning ska dokumenteras. Övriga uttalanden om vad som gäller i fråga om dokumentation redovisas längre fram i protokollet.

Iakttagelser och uttalanden

I ett av de granskade ärendena från *kontoret i Solna* hade den enskilde under kommunikeringstiden tagit kontakt med Arbetsförmedlingen och uppgett att han på grund av bristande kunskaper i svenska inte förstod innehållet i ett kommuniceringsbrev som myndigheten hade skickat till honom. Istället för att översätta brevet och skicka ut det på nytt fick den enskilde rådet att ta hjälp av någon med goda språkkunskaper. Med beaktande av vad den enskilde uppgett borde Arbetsförmedlingen istället ha översatt brevet. För det fall myndigheten efter överväganden funnit att det trots allt inte fanns något sådant behov skulle det ha dokumenterats.

En liknande iakttagelse gjordes i ett av de granskade ärendena från *kontoret i Malmö* där den enskilde under kommunikeringstiden hade tagit kontakt med

Arbetsförmedlingen och ställt ett antal frågor. Av den daganteckning som upprättades med anledning av samtalet framgick bl.a. följande:

Under samtalet framkommer att II inte talar eller förstår svenska tillräckligt väl. Samtalet fortsätter med hjälp av dottern som står bredvid.

[...]

Sökanden behöver samtala med sin handläggare med hjälp av tolk, språk arabiska.

Dagen efter samtalet fattade Arbetsförmedlingen beslut om återkallelse. Någon kontakt hade dessförinnan inte tagits med den enskilde och det fanns ingenting i dokumentationen som visade att handläggaren i ärendet efter övervägande hade gjort någon annan bedömning än den som tidigare antecknats.

För att den enskilde ska ha förtroende för Arbetsförmedlingen är det av avgörande betydelse att han eller hon förstår det som läggs honom eller henne till last och att han eller hon kan göra sig förstådd i kontakterna med myndigheten. Det får helt enkelt inte förekomma att myndigheten, istället för att översätta handlingar, föreslår att den enskilde ska ta hjälp av någon med goda språkkunskaper. Jag förutsätter att Arbetsförmedlingen omgående ser över hur bestämmelsen i 13 § FL tillämpas inom myndigheten samt tillser att samtliga handläggare har tillräckliga kunskaper om de krav som ställs på myndigheten i det här avseendet.

Kommunikation (25 § FL)

Rättslig reglering

Innan en myndighet fattar beslut i ett ärende ska den enligt 25 § FL, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske.

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 kommunikation i FL, men ligger väl i linje med myndighetens allmänna serviceskyldighet och är exempel på god förvaltning.

JO har tagit del av de mallar för muntlig respektive skriftlig kommunikation som Arbetsförmedlingen tagit fram. Mallarna är i huvudsak väl utformade och det noterades att myndigheten, i enlighet med vad JO föreslog vid inspektionen av kontoret i Huddinge (dnr 861-2018), har bytt ut ordet ”avser” mot ”överväger” och skapat ett utrymme för en lista över bifogade handlingarna. Det är positivt.

lakttagelser och uttalanden

Granskningen av ärendena från *kontoret i Solna* visade bl.a. följande:

I merparten av de granskade ärendena hade Arbetsförmedlingen skickat ett kommuniceringsbrev till den enskilde inför beslutet. Kommuniceringsbrev innehöll både information om det beslut som myndigheten övervägde att fatta och om grunderna för övervägandet.

Kommuniceringsbrev var med få undantag utformade på samma sätt, dock inte enligt den mall som myndigheten tagit fram. I breven förekom såväl språkliga som innehållsmässiga brister, det fanns t.ex. hänvisningar till upphävd lagstiftning och obegriplig information om förordningsändringar. Brev avslutades som regel med en upplysning om att följderna av att den enskilde inte svarade på kommunikationen var att Arbetsförmedlingen, vid ett visst angivet datum, skulle komma att återkalla anvisningen. En sådan upplysning är inte lämplig eftersom den ger intrycket av att ett uteblivet svar i sig skulle kunna utgöra grund för återkallelse. Det är naturligtvis inte fallet och jag förutsätter att utformningen av breven ses över.

Arbetsförmedlingen har i sin checklista för beslut om återkallande av anvisning angett att svarstiden vid skriftlig kommunikation bör uppgå till fjorton dagar. Svarstiden i de granskade ärendena varierade mellan tio och fjorton dagar men det fanns exempel på både längre och kortare svarstid. En kortare svarstid än fjorton dagar kan i undantagsfall vara motiverad men det är av stor vikt att svarstiden inte blir för kort eftersom det begränsar den enskildes möjlighet att bemöta de uppgifter som läggs till grund för återkallelsen. En längre svarstid riskerar å andra sidan att fördröja handläggningen på ett sätt som i normalfallet inte är motiverat.

Det förekom att Arbetsförmedlingen fattade beslut i direkt anslutning till att svarstiden löpt ut. Ett sådant förfarande ökar risken för att handlingar som lämnas in sent under kommunikationstiden inte hinner nå fram till den ansvariga handläggaren innan beslutet fattas. Myndigheten bör därför vänta några dagar efter det att fristen löpt ut.

I ett ärende hade Arbetsförmedlingen vid två tillfällen haft kontakt med den enskildes boendestödare som också hade lämnat vissa uppgifter. Beslutet om återkallelse grundades därefter bl.a. på de uppgifter som boendestödaren hade lämnat. Det här är typiskt sett sådana uppgifter som den enskilde enligt 25 § FL ska underrättas om samt ges tillfälle att yttra sig över. Av dokumentationen i ärendet framgick det varken att den enskilde hade underrättats om uppgifterna eller att det hade gjorts något övervägande om huruvida det varit uppenbart obehövligt. En sådan handläggning är inte förenlig med de krav som anges i 25 § FL. Det kan i sammanhanget noteras att den enskilde har möjlighet enligt 14 § FL att anlita ett ombud och i den situationen ska kommunikation som regel ske med ombudet.

Granskningen av ärendena från *kontoret i Malmö* visade bl.a. följande:

Även i merparten av de granskade ärendena från *kontoret i Malmö* hade Arbetsförmedlingen skickat ett kommuniceringsbrev till den enskilde inför beslutet. Kommuniceringsbrev innehöll både information om det beslut som myndigheten övervägde att fatta och om grunderna för övervägandet.

Kommuniceringsbrev var tydliga och granskningen visade att kontoret som huvudregel använder den mall som myndigheten tagit fram. Det fanns dock ärenden där en äldre mall hade använts och där det bl.a. angavs att ”Arbetsförmedlingen i Malmö avser att återkalla din anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin [...]”. En sådan skrivning är olämplig eftersom den ger intryck av att myndigheten redan har fattat beslut i ärendet.

När en myndighet använder mallar är det viktigt att dessa vid behov anpassas efter omständigheterna i det enskilda fallet. I den mall för skriftlig kommunikation som tagits fram av Arbetsförmedlingen anges det t.ex. ”Innan frågan om återkallelse avgörs, får du genom bifogade handlingar ta del av de uppgifter som kommer att läggas till grund för beslutet”. Om det inte finns några handlingar att bifoga, måste mallen justeras. Bland de granskade ärendena fanns flera exempel på att kommuniceringsbrevet innehöll en hänvisning till bifogade handlingar trots att det inte fanns några sådana. Det är naturligtvis inte bra och riskerar att leda till oklarhet i fråga om vad den enskilde fått del av.

Svarstiden i de granskade ärendena varierade från tio till fjorton dagar men det fanns exempel på både längre och kortare svarstid. Det fanns också exempel på att Arbetsförmedlingen hade fattat beslut i nära anslutning till det att svarstiden löpt ut. Jag hänvisar i den här delen till det som jag uttalat ovan beträffande *kontoret i Solna*.

I ett ärende hade Arbetsförmedlingen haft kontakt med en handläggare inom socialtjänsten. Beslutet om återkallelse grundades därefter bl.a. på de uppgifter som denne hade lämnat. Det här är typiskt sett sådana uppgifter som den enskilde enligt 25 § FL ska underrättas om och ges tillfälle att yttra sig över. Av dokumentationen i ärendet framgick varken att den enskilde hade underrättats om uppgifterna eller att det hade gjorts något övervägande om huruvida kommunikation varit nödvändig. Den enskilde hade visserligen lämnat sitt samtycke till att handläggaren tog kontakt med socialtjänsten men det innebär inte att hon också hade av sagt sig rätten att bli kommunicerad eller uppgett att handläggaren på socialtjänsten skulle uppträda som ombud för henne. En liknande brist noterades i ett annat ärende där Arbetsförmedlingen hade fått uppgift om att den enskilde inte fått förlängt uppehållstillstånd men inte kommunicerat detta med den enskilde.

Dokumentation (27 § FL)

Rättslig reglering

Enligt 27 § FL ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

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. Saknas dokumentation blir det svårt, och i vissa fall till och med omöjligt, att överblicka vad som har hänt och i efterhand granska handläggningen i ett enskilt ärende.

Bestämmelsen i 27 § FL anger, liksom förvaltningslagen i övrigt, den miniminivå som myndigheterna måste leva upp till. När det gäller dokumentationsskyldigheten har JO upprepade gånger uttalat att alla beslut och åtgärder som vidtas i ett ärende samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör redovisas (se t.ex. JO 2014/15 s. 330). Även uppgifter som enbart rör ärendets gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras, det kan t.ex. gälla överväganden som en handläggare gjort i fråga om behovet av att anlita tolk eller att översätta handlingar enligt 13 § FL. En god dokumentation bör också omfatta sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstaganden för att göra det möjligt både för den enskilde och för andra, t.ex. domstolar och JO, att följa och förstå ärendets gång.

lakttagelser och uttalanden

Av daganteckningarna i de granskade ärendena från såväl *kontoret i Solna* som *kontoret i Malmö* saknades oftast uppgifter om vem som gjort anteckningen i fråga. Vidare förekom många förkortningar och interna begrepp som var svåra att förstå. Det är godtagbart att en myndighet använder förkortningar och interna begrepp om de förklaras första gången de används. I annat fall är risken stor att det blir svårt att följa handläggningen. Det här är också något som JO påtalat tidigare, senast vid inspektionen av kontoret i Huddinge (dnr 861-2018).

Granskningen av ärendena från *kontoret i Solna* visade att inkomna e-postmeddelanden som regel klipptes in direkt i daganteckningarna. Jag har inte några synpunkter på det, men vill framhålla vikten av att det tydligt framgår när ett e-postmeddelanden kom in till Arbetsförmedlingen. I ett ärende hade den enskilde ställt frågor till myndigheten i ett e-postmeddelande. Det framgick inte av dokumentationen när meddelandet hade kommit in till myndigheten och det registrerades först i samband med att det besvarades.

Vid granskningen av ärendena från *kontoret i Solna* noterades också ett antal daganteckningar med undermåligt språk. Som exempel kan nämnas ett ärende

där det med anledning av att den enskilde skulle flyttas över till ett annat kontor hade antecknats ”Öfflar över kund enligt rutiner då hen har ett pågående nystartsjobb”. Det är naturligtvis inte acceptabelt att benämna en åtgärd på det sättet. Det vittnar om bristande respekt för den enskilde och riskerar att skada förtroendet för myndigheten. I flera ärenden hade handläggare i syfte att förmå den enskilde att inom ramen för programmet välja en aktivitet använt upprepade utropstecken. Inte heller det är lämpligt och ger intrycket av att den enskilde inte skulle efterkomma en vanlig uppmaning. I allmänhet bör myndigheter vara försiktiga med att använda förstärkningstecken.

Motivering av beslut (32 § FL)

Rättslig reglering

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (32 § FL).

Motiveringsskyldigheten i 32 § FL syftar bl.a. till att garantera att myndigheter prövar ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt (se JO 2013/14 s. 490). För den enskilde är betydelsen av att myndigheten på ett öppet, tydligt och enkelt sätt klargör hur den har kommit fram till sitt beslut ofta avgörande för att han eller hon ska kunna förstå beslutet. För den som har rätt att begära omprövning eller klaga på beslutet är en upplysande motivering av betydelse också för att de redovisade skälen antingen kan övertyga parten om att beslutet är korrekt eller ge underlag för en begäran om omprövning. Myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut är ett centralt inslag i en förfarandereglering som syftar till att säkerställa grundläggande rättssäkerhetskrav för enskilda (se prop. 2016/17:180 s. 187 f).

lakttagelser och uttalanden

Inte i något av de totalt 150 granskade ärendena levde beslutsmotiveringarna upp till de krav som ställs i 32 § FL. Motiveringarna var som regel begränsade till en mening eller enstaka ord och det framgick överhuvudtaget inte hur Arbetsförmedlingen hade resonerat eller vilka faktiska omständigheter som legat till grund för beslutet.

Under rubriken ”Beslutsmotivering” redovisades i allmänhet endast myndighetens slutsats, t.ex. ”Syftet med programmet kan inte uppnås” (från *kontoret i Solna*) eller ”Misskötsel” (från *kontoret i Malmö*), utan att det framgick hur myndigheten hade kommit fram till det. I vissa fall redovisades endast en faktauppgift som ”Vid bolagskörning visar det sig att sökande är företagare” (från *kontoret i Solna*) eller ”Uteblivit från intervjuer på Samhall” och ”Ej medverkat i planeringssamtal” (från *kontoret i Malmö*), utan någon redovisning av vilken betydelse uppgiften haft för myndighetens bedömning i frågan om återkallelse.

Det förekom också, i ärenden från båda kontoren, att det som motivering angavs att den enskilde inte hade svarat på kommunikeringen. Jag vill här knyta an till mina uttalanden om det som kom fram vid granskningen av kommuniseringsbrev i ärendena från *kontoret i Solna* och återigen poängtera att ett uteblivet svar på kommunikering inte i sig kan utgöra grund för återkallelse.

I ett ärende från *kontoret i Solna* hade Arbetsförmedlingen som motivering endast klippt in ett e-postmeddelande från den enskilde utan att ge någon som helst egen förklaring. Det är självfallet inte acceptabelt. Det fanns också exempel från *kontoret i Malmö* där motiveringarna var skrivna i versaler, bl.a. ”MISSKÖTSEL” och ”FÖR LÅG SPRÅKNIVÅ – INGA LÄMPLIGA INSATSER FINNS”, vilket närmast gav intrycket av att myndigheten ville förstärka det som lades den enskilde till last. Det är inte lämpligt och riskerar, på samma sätt som ett undermåligt språk att skada förtroendet för myndigheten.

Granskningen visade att problemet med de bristfälliga motiveringarna inte längre, såsom vid tidigare inspektioner, kan relateras till att textfältet för motivering i myndighetens ärendehanteringssystem är begränsat. Textfältet har sedan JO:s senaste inspektion av kontoret i Huddinge (dnr 861-2018) utökats till 400 tecken vilket många gånger hade varit tillräckligt för en godtagbar motivering. Som framgår av beskrivningen ovan bestod motiveringarna trots detta så gott som alltid endast av något eller några enstaka ord.

I Arbetsförmedlingens ”Handbok för Förvaltningsrätt” anges att om det behövs en längre motivering än vad det finns utrymme för i systemstödet ska motiveringen skrivas i ett separat dokument. Det här är en ordning som JO vid inspektionen av kontoret i Huddinge (dnr 861-2019) uttalade kunde godtas som en tillfällig lösning i avvaktan på ett nytt ärendehanteringssystem. Det måste i så fall finnas en uttrycklig hänvisning i beslutet om att motiveringen finns i en annan handling. Handlingen måste också bifogas beslutet och samtliga handlingar ska dokumenteras så att det i efterhand går att fastställa vilka handlingar som den enskilde fått.

Bland de granskade ärendena fanns det inte något exempel på att Arbetsförmedlingen hade tillämpat den ordning som beskrivs i handboken. Som regel redovisades visserligen de omständigheter som Arbetsförmedlingen avsåg att lägga till grund för beslutet om återkallelse i kommuniseringsbrev. Från *kontoret i Malmö* fanns det dessutom exempel på att det samma dag som beslutet om återkallelse meddelades också upprättades en daganteckning där skälen för beslutet utvecklades. Det är dock tveksamt om dessa handlingar, dvs. ett kommuniseringsbrev och i förekommande fall en daganteckning, kan anses motsvara ett sådant separat dokument som beskrivs i handboken. Det saknades också uttryckliga hänvisningar i besluten om att motiveringarna fanns i en annan handling och det var också oklart i vad mån handlingarna hade bifogats besluten.

I förarbetena till 32 § FL framhålls vikten av att ett beslut presenteras på ett sätt som är begripligt för den enskilde (se prop. 2016/17:180 s. 193). Det finns enligt min mening situationer där det kan vara befogat att redovisa uppgifter i en bilaga till beslutet, det gäller t.ex. specifikationer av kostnader eller datum. En metod där motiveringen som regel endast eller delvis framgår av ett separat dokument främjar inte begripligheten och det är inte acceptabelt att Arbetsförmedlingen har ett ärendehanteringssystem som överhuvudtaget begränsar myndighetens möjlighet att uppfylla sin motiveringsskyldighet.

Vid det avslutande mötet uppgav företrädare för Arbetsförmedlingen, liksom vid tidigare inspektioner, att det pågår ett arbete med att ta fram ett nytt ärendehanteringssystem och det tydliggjordes att det nya systemet inte kommer att innehålla någon begränsning av antalet tecken som kan användas i en beslutsmotivering. De begränsningar som funnits, och alltså finns, borde emellertid ha åtgärdats för länge sedan. Det är naturligtvis inte godtagbart att en myndighet på det sätt som Arbetsförmedlingen gjort återkommande under snart tio år, ger samma förklaring till de brister som JO påtalar. I längden påverkar det myndighetens trovärdighet hos såväl tillsynsmyndigheter som enskilda.

Det ska också framhållas att ett nytt ärendehanteringssystem inte i sig kommer att lösa Arbetsförmedlingens problem med bristfälliga motiveringar och att det trots de nuvarande begränsningarna i ärendehanteringssystemet i stor utsträckning hade varit möjligt för myndigheten att uppfylla sin motiveringsskyldighet. Jag har svårt att se någon annan förklaring än otillräckliga kunskaper till att bristerna kvarstår.

Det är inte tillräckligt att Arbetsförmedlingens rättsavdelning och ledning har kännedom om de krav på en klagande motivering som förvaltningslagen ställer, vilket jag förutsätter. Dessa kunskaper måste också finnas hos varje enskild handläggare i vars arbetsuppgifter beslutsfattande ingår och det är ledningens ansvar att se till att så är fallet. Eftersom likadana brister under åren kunnat identifieras vid flera kontor och nu åter vid båda de granskade kontoren och dessutom i samtliga av de granskade ärendena, kan de inte avfärdas som lokala eller enskilda brister utan måste ses och hanteras som ett grundläggande problem inom hela myndigheten. Jag förväntar mig därför att Arbetsförmedlingens ledning vidtar de åtgärder som krävs för att handläggarna ska uppfylla de grundläggande förvaltningsrättsliga krav som det nu är fråga om.

Arbetsförmedlingen har i sitt yttrande inför inspektionen redovisat ett antal åtgärder som vidtagits sedan inspektionen i februari 2018. Den nu genomförda granskningen visar dock mycket tydligt att åtgärderna inte har haft någon som helst effekt. Jag noterar att ett antal åtgärder, bl.a. utbildningsinsatser och en granskning av kvaliteten i ärendehandläggningen, är planerade att genomföras under 2021. Det är positivt men även detta borde ha skett för länge sedan. Någon förklaring till varför dessa åtgärder vidtas först nu har inte kommit fram.

Det framstår närmast som att Arbetsförmedlingens ledning under lång tid inte har delat bilden av det problem som JO upprepade gånger har påtalat för myndigheten. Det är i så fall mycket allvarligt och jag avser att ta upp den här frågan vid ett särskilt möte med företrädare för Arbetsförmedlingens ledning.

I avvaktan på att de nuvarande begränsningarna i ärendehanteringssystemet tas bort, förväntar jag mig att textfältet används på det sätt som krävs för att besluten ska anses vara korrekt motiverade (se 32 § FL). Om det behövs en längre motivering än vad det finns utrymme för 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 och handlingen måste också bifogas beslutet.

Misskötsamhet som grund för återkallelse

Rättslig reglering

En anvisning till programmet jobb- och utvecklingsgarantin ska enligt 15 § första stycket förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin återkallas om den som anvisats missköter sig eller stör verksamheten (1), eller det i övrigt finns särskilda skäl för att återkalla anvisningen (2).

Av förarbetena framgår att denna bestämmelse inte är tänkt att tillämpas när den enskilde missköter sitt arbetsökande t.ex. genom att inte lämna in aktivitetsrapporter i tid eller inte ta kontakt med Arbetsförmedlingen vid en överenskommen tidpunkt (se Ds 2013:59 s. 57 ff). I den situationen ska den enskilde istället tilldelas en varning eller stängas av från rätten till ersättning enligt 6 kap. 2, 3 och 4 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Först när den enskilde har förbrukat sina dagar med ersättning kan det enligt 15 § andra stycket förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin, bli aktuellt att lägga den här sortens misskötsamhet till grund för ett beslut om återkallelse.

Om en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin har återkallats enligt 15 § första stycket 1 eller andra stycket förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin, får den enskilde enligt 16 § nämnda förordning under vissa förutsättningar på nytt anvisas till programmet. Den som på det här sättet på nytt anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin träder in i garantin dagen efter den ersättningsdag då han eller hon lämnade programmet. Om återkallelse istället sker enligt 15 § första stycket 2 måste den enskilde på nytt kvalificera sig för programmet.

lakttagelser och uttalanden

Vid granskningen av ärendena från *kontoret i Malmö* noterades flera ärenden där Arbetsförmedlingen hade fattat beslut om återkallelse på grund av misskötsamhet med stöd av 15 § första stycket 1 förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin, men där det, såvitt framgick av dokumentationen i ärendena, rätteligen var fråga om sådan misskötsamhet som borde ha hanterats

inom ramen för sanktionssystemet i 6 kap. förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Det var bl.a. fråga om ärenden där den enskilde inte deltagit i en insats, inte lämnat in aktivitetsrapporter eller inte tagit kontakt med Arbetsförmedlingen på utsatt tid. På grund av bristande beslutsmotiveringar, det hade som regel endast angetts ”Misskötsel” eller ”vägrar insatser”, är det svårt att veta hur myndigheten har resonerat och om det kanske fanns andra skäl i de här fallen som motiverade en tillämpning av 15 § första stycket 1 förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin. Det finns dock anledning att ifrågasätta om de enskilda i dessa ärenden, istället för att få sin anvisning återkallad, borde ha tilldelats en sanktion enligt 6 kap. förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

I två av de granskade ärendena från *kontoret i Malmö* hade en anvisning återkallats med stöd av 15 § första stycket 2 i förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin. I den situationen har den enskilde inte rätt till en ny anvisning enligt 16 § nämnda förordning utan den enskilde måste på nytt kvalificera sig för programmet innan en anvisning till programmet kan erbjudas. I daganteckningarna hade det trots det antecknats att den enskilde skulle ha rätt till återinskrivning.

Jag är tveksam till om det här är en korrekt tillämpning av bestämmelserna men kan notera att det av Arbetsförmedlingens handläggarstöd framgår att myndigheten tillåter att en person i vissa fall ska kunna anvisas på nytt efter det att återkallelse av en anvisning skett på grund av särskilda skäl. Någon rättslig analys av hur det förhåller sig till bestämmelsen i 16 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin ges inte i handläggarstödet och det kan ifrågasättas om det finns lagligt stöd för den föreslagna ordningen.

Det noterades vidare att Arbetsförmedlingen i ett ärende från *kontoret i Solna* hade hänvisat till 15 § första stycket 1 förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin där det, såvitt framgick av dokumentationen i ärendet, kan sättas i fråga om återkallelsen inte rätteligen borde ha skett med stöd av 15 § första stycket 2 nämnda förordning. Om den valda hanteringen berott på att Arbetsförmedlingen ville ge den enskilde möjlighet till en ny anvisning enligt 16 § nämnda förordning, framgår inte. Jag vill emellertid framhålla att det är av stor vikt att bestämmelserna tillämpas på ett likformigt och enhetligt sätt. Att bestämmelser tillämpas i enlighet med vad som föreskrivs i lag och förordning, är ett centralt inslag i de förfaranderegler som syftar till att säkerställa grundläggande rättssäkerhetskrav för enskilda.

Omprövning

Rättslig reglering

Av 22 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin framgår att beslut enligt förordningen ska omprövas hos Arbetsförmedlingens centrala enhet för omprövning, om det begärs av den som beslutet gäller. En begäran om

omprövning ska vara skriftlig och ska ha kommit in till myndigheten inom tre veckor från den dag då den som begär omprövning fick del av beslutet.

När det gäller frågan om vad som ska anses utgöra en begäran om omprövning, har JO med avseende på Försäkringskassan uttalat att när en skriftlig handling kommer in till myndigheten inom omprövningsfristen bör man presumera att den enskilde har begärt omprövning så snart det finns något som tyder på att handlingen har lämnats in som en reaktion på beslutet (se JO 2017/18 s. 317). En sådan ordning ligger också väl i linje med myndighetens allmänna serviceskyldighet och är ett exempel på god förvaltning.

lakttagelser och uttalanden

I ett av de granskade ärendena från *kontoret i Malmö*, hade den enskilde hört av sig till myndigheten per e-post efter det att beslutet om återkallelse hade meddelats och uppgett att beslutet var fel. Istället för att, i enlighet med vad JO uttalade i JO 2017/18 s. 317, tolka skrivelsen som en begäran om omprövning fick den enskilde information om att han kunde begära omprövning om han var missnöjd med beslutet. Skrivelsen borde rätteligen ha hanterats som en begäran om omprövning omedelbart då den kom in till myndigheten.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.