

Justitieombudsmannen
Cecilia Renfors

Inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Borås den 25–27 maj 2015

Inledning

Den 25–27 maj 2015 genomförde justitieombudsmannen Cecilia Renfors, tf. byråchefen Anneli Svensson, föredragandena Marie-Louise Collin, Annika Pallvik Fransson, Nina Hubendick och Lisa Wiberg samt sekreteraren Andreas Paananen en inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Borås.

Inspektionens genomförande

Inspektionen genomfördes i kontorets lokaler på Torggatan 21 i Borås.

Inspektionen inleddes med ett möte där arbetsförmedlingschefen AA, sektionscheferna BB, CC, DD och EE, arbetsförmedlaren FF samt administratören GG närvarade.

Vid mötet gav Cecilia Renfors en kort presentation av JO och redogjorde för syftet med inspektionen. Hon upplyste bl.a. om att inspektionen var en uppföljning av JO:s kritikbeslut mot Arbetsförmedlingen som meddelades den 21 november 2013, dnr 3972-2012. Därefter redogjorde AA för kontorets organisation och arbetssätt (en bildspelspresentation överlämnades) och FF förevisade Arbetsförmedlingens ärendehanteringssystem (AIS).

Cecilia Renfors, Anneli Svensson och Nina Hubendick höll sedan en fördjupad diskussion med AA, BB, DD och GG. Vid diskussionen framkom bl.a. följande.

Som ett led i arbetet med att tillgodose kravet på en god dokumentation i ärendena satsar Arbetsförmedlingen på utbildning. Nyanställda erbjuds internutbildningar på både central och lokal nivå. Arbetsförmedlingen har bl.a. en obligatorisk webbutbildning om behandlingen av personuppgifter. Det finns också en utbildning, benämnd *Statstjänstemannarollen*, i förvaltningsrätt och offentlighet och sekretess. Dessa utbildningar har väckt engagemang hos personalen och gett upphov till många givande samtal vid kontoret.

En ytterligare del i arbetet med att förbättra och utveckla personalens kunskaper har varit att ta fram ett särskilt handläggarstöd i förvaltningsrätt. Det finns även

handläggare stöd om bl.a. offentlighet och sekretess. Dessa revideras kontinuerligt.

Arbetsförmedlingen arbetar fortlöpande med kvalitetssäkring. Det görs t.ex. stickprovskontroller av medarbetarnas insatser för att säkerställa att myndigheten handlar i enlighet med gällande regelverk. Ett annat led i kvalitetssäkringsarbetet utgörs av klagomålshanteringen. Samtliga klagomål som lämnas in till kontoret diarieförs. Klagomålen hanteras av sektionscheferna som försöker klarlägga vad som har inträffat. Ibland leder detta till att den arbetssökande får byta handläggare.

För att sprida kunskap och information har man vid kontoret i Borås regelbundet s.k. funktionsmöten där man lyfter fram och diskuterar olika handlägningsfrågor. JO:s beslut skickas ut till samtliga sektionschefer som för innehållet vidare genom dialoger med sina arbetsgrupper. Information om bl.a. lagändringar publiceras på Arbetsförmedlingens intranät, Vis. Det finns också en central rådgivningsfunktion inom Arbetsförmedlingen dit kontoren kan vända sig för att få råd och stöd i frågor som rör regelverket.

Inspektionen avslutades med ett möte där Cecilia Renfors sammanfattade för AA, DD, GG och verksamhetscontrollern HH vad som hade kommit fram vid granskningen.

Inspektionens omfattning

Vid inspektionen granskades cirka 100 ärenden där beslut hade fattats om återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin och samtliga ärenden under 2014 och hitintills under 2015 där den arbetssökande begärt omprövning av kontorets beslut om återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin (sex ärenden). JO hade även begärt att få granska samtliga ärenden under 2014 och hitintills under 2015 där domstol ändrat eller upphävt kontorets beslut om återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin, men Arbetsförmedlingen meddelade att det inte fanns några sådana ärenden.

Granskningen av akter

Under inspektionen hämtades kompletterande upplysningar om handläggningen av vissa ärenden in, och visst material överlämnades till JO:s medarbetare. Vid ärendegranskningen fokuserade JO på ett antal centrala förvaltningsrättsliga frågor.

Dokumentation

En myndighet som får uppgifter som kan ha betydelse för utgången i ett ärende på annat sätt än genom en handling ska anteckna dessa om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. (Se 15 § förvaltningslagen.)

Dokumentationsskyldigheten utgör grunden för en rad 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.

JO Cecilia Renfors

Det förekom dokumentationsbrister i flera av de granskade ärendena. I vissa fall gick det av sammanhanget att förstå att handlingar hade kommit in till eller skickats från kontoret utan att det hade dokumenterats. Det var inte alltid angivet om handlingar som skickats från kontoret hade sänts med post eller e-post till sökanden. I några fall framgick det inte om sökanden hade fått information muntligen eller skriftligen. Dokumentationen av vad som hade förekommit vid besök var oftast mycket knapphändig. Det gick t.ex. inte att utläsa vilka upplysningar som hade lämnats till en sökande som fick muntlig information om ett beslut som Arbetsförmedlingen övervägde att fatta eller hade fattat.

Granskningen visade att det finns anledning för myndigheten att fortsätta arbetet med att förbättra dokumentationen i sina ärenden. Det fanns dock exempel på ärenden där dokumentationen var mycket god.

Kommunicering

Ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild får som huvudregel inte avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten själv och denne har fått tillfälle att yttra sig över uppgiften. (Se 17 § förvaltningslagen.)

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.

JO Cecilia Renfors

Granskningen visade att Arbetsförmedlingen har som rutin att låta sökanden ta del av det beslut om återkallelse som myndigheten överväger att fatta, oberoende av om uppgifter tillförts av sökanden själv eller av någon annan.

Det kunde konstateras att kontoret i något fall hade grundat sitt beslut att återkalla en anvisning på en omständighet som sökanden inte fått tillfälle att yttra sig över.

Vid granskningen noterades vidare att den skrivelse som skickades till sökanden inför beslutet hade olika benämningar: *Kommunicering*, *Varning* eller *Konsekvensförklaring*. Det framkom också att svarstiden varierade från fem dagar till två veckor. Arbetsförmedlingschefen upplyste om att svarstiden numera alltid bestäms till två veckor och att det pågår en översyn av kommuniceringsmallen i syfte att skapa enhetlighet. Rubriksättningen kommer att ses över i samband med detta.

Jag vill med hänsyn till den pågående översynen förtydliga att *Varning* och *Konsekvensförklaring* inte är rättvisande formuleringar i sammanhanget. Ett lämpligare ordval är *Övervägande att återkalla anvisning* eller motsvarande. Uttryckssättet att myndigheten överväger att fatta ett visst beslut och att sökanden har möjlighet att komma in med synpunkter, kan användas oavsett vem som har tillfört ärendet de uppgifter som ligger till grund för beslutet.

Motiveringen och utformningen av beslut

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

Motiveringskravet syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En klagande motivering ökar också förståelsen för beslutet och gör det lättare för parten att bedöma om det lönar sig att begära omprövning eller överklaga. För att en beslutsmotivering ska fylla sitt syfte måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda. Det ska t.ex. framgå vilka bestämmelser och föreskrifter som har tillämpats. Det ska också gå att läsa ut vad som har varit avgörande för utgången i det enskilda fallet.

JO Cecilia Renfors

Granskningen visade att de motiveringar som återfanns i själva beslutshandlingen fortfarande var mycket knapphändiga (jfr JO:s protokoll från inspektionen vid Arbetsförmedlingens kontor i Karlstad den 4 och 5 juni 2012, dnr 2595-2012). De uppfyllde t.ex. inte det grundläggande kravet att det ska framgå vilka föreskrifter som har tillämpats. En sådan brist försvårar kraftigt möjligheten för både den enskilde och andra att bedöma om beslutet är korrekt. När en återkallelse skett p.g.a. att sökanden hade uteblivit från besök, saknades i många fall preciserade uppgifter t.ex. om vid vilket datum besöket skulle ha ägt rum. När sådana uppgifter utelämnas är det svårt för den enskilde att bemöta myndighetens påståenden.

Kontoret upplyste att ärendehanteringssystemet AIS fortfarande hade vissa tekniska begränsningar som omöjliggjorde en mer utförlig motivering i beslutshandlingen och att motiveringen därför skrivs i en daganteckning som

bifogas beslutet. Vid granskningen noterades dock att det inte alltid fanns någon motivering i daganteckningarna och i flera fall saknades dokumentation som visade om daganteckningarna hade bifogats beslutet.

Ett beslut ska stå på egen grund och innehålla de uppgifter som krävs. Som tidigare uttalats är Arbetsförmedlingens förfaringssätt att skriva beslutsmotiveringen i ett separat dokument och bifoga det till beslutet onödigt komplicerat (se JO:s beslut den 21 november 2013, dnr 3972-2012). I de fall det ändå görs måste det finnas en uttrycklig hänvisning i beslutet om att motiveringen finns i en annan handling.

När det gäller utformningen av besluten visade granskningen att beslutet som skickades till arbetssökanden rubricerades *Beslutsmeddelande*. Eftersom den handling som skickas ut är själva beslutet bör den rubriceras *Beslut*.

Vidare innehöll besluten både rubriken *Skäl för återkallande* och rubriken *Motivering*. En sådan uppdelning är missvisande eftersom skäl och motivering betyder samma sak i det här sammanhanget. Det hade i stället varit lämpligt att under en särskild rubrik ange och kortfattat förklara vilka bestämmelser och föreskrifter som tillämpats.

Det framkom även att en del beslut innehöll både utskriftsdatum och beslutsdatum utan att det framgick tydligt vilket som var beslutsdatumet.

Det är viktigt att beslut utformas på ett sätt som gör att det inte uppstår några tveksamheter. En korrekt och genomtänkt rubriksättning underlättar också för den enskilde tjänstemannen att skriva en godtagbar motivering.

Särskilt om omprövningsärendena

Av 22 § förordningen (2007:414) 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.

Myndigheter har också en skyldighet att under vissa förutsättningar ompröva och ändra ett beslut som är uppenbart oriktigt. (Se 27 § förvaltningslagen.)

JO Cecilia Renfors

Vid granskningen konstaterades att kontoret i ett fall hade dröjt oacceptabelt länge med att ta ställning i ett omprövningsärende. Begäran om omprövning kom in till Arbetsförmedlingen den 6 april 2014. Den 8 juli 2014 beslutade kontoret att ändra sitt tidigare beslut helt i enlighet med sökandens begäran. Omprövningsbeslutet rubricerades *Yttrande* och innehöll en uppgift om att begäran om omprövning hade ”kommit in rätt tid enligt 27 § förvaltningslagen”.

Ett omprövningsärende ska hanteras skyndsamt. Kontoret ska först ta ställning till om beslutet kan ändras på det sätt som den sökande begär med stöd av

27 § förvaltningslagen. Om så inte är fallet ska ärendet lämnas över till den centrala omprövningsenheten. Överlämnande ska som regel ske inom en vecka.

Jag vill också påminna om att en omprövning enligt 27 § förvaltningslagen inte är begränsad i tiden. Myndigheten har en skyldighet att ompröva ett beslut som är uppenbart oriktigt även om begäran kommit in efter den tidsfrist som anges i 22 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin. Det är alltså först om ett överlämnande till den centrala omprövningsenheten blir aktuellt som en rättidsprövning ska göras.

Som jag tidigare berört är det viktigt att ett beslut rubriceras som ett sådant. Termen *Yttrande* bör förbehållas den skrivelse med synpunkter som kontoret bifogar en begäran om omprövning när den lämnas vidare till den centrala omprövningsenheten eller domstol.

Initiativ

I ett av de granskade ärendena hade det enligt en daganteckning den 28 april 2014 kommit in en begäran om omprövning av Arbetsförmedlingens beslut den 19 mars 2014. Ärendet återfanns emellertid inte bland de framtagna omprövningsärendena. Eftersom det inte gick att klarlägga vad som hade hänt med sökandens begäran har JO beslutat att utreda frågan i ett särskilt ärende (JO:s dnr 3396-2015).

Sammanfattande synpunkter

Granskningen visade exempel på både bra och mindre bra dokumentation. Det är dock tydligt att Arbetsförmedlingen har anledning att fortsätta sitt förbättringsarbete i denna del. När det gäller kommunikering, beslutsmotiveringar och utformningen av myndighetens skrivelser är det framför allt angeläget att Arbetsförmedlingen ser över sina dokumentmallar. Att en skrivelse från en myndighet är tydlig och korrekt och att myndighetens beslut är väl motiverade är inte bara en rättssäkerhetsfråga. Det är också en förutsättning för att allmänheten ska känna förtroende för myndigheten.

Det finns avslutningsvis anledning att återigen betona att det ytterst är Arbetsförmedlingens ledning som är ansvarig för att det finns korrekta rutiner vid myndigheten och att de tillämpas i verksamheten.

Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

Vid protokollet

Marie-Louise Collin

Justerat den 17 juni 2015

Cecilia Renfors