Arbetsmarknad

I ett ärende om lönebidrag som inletts av arbetsgivaren borde Arbetsförmedlingen ha underrättat denne om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen borde utifrån sin serviceskyldighet även ha informerat den enskilde om förseningen

(Dnr 7811-2021)

Beslutet i korthet: En kvinna klagade på lång handläggningstid hos Arbetsförmedlingen i ett ärende om lönebidrag. Handläggningstiden i ärendet uppgick vid tidpunkten för Arbetsförmedlingens remissvar till över 18 månader, och något beslut hade då ännu inte fattats. JO är mycket kritisk till handläggningstiden.

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten, enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL, underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Ärendet om lönebidrag inleddes efter att en arbetsgivare uppgett att denne ville anställa kvinnan med lönebidrag. Arbetsgivaren anses, tillsammans med den arbetssökande, vara part i ärendet. Eftersom informationsskyldigheten enligt 11 § FL gäller gentemot den part som har inlett ärendet borde Arbetsförmedlingen ha underrättat arbetsgivaren när det stod klart att avgörandet i ärendet skulle bli väsentligt försenat.

Det är rimligt att den enskilde inte hålls ovetande om vad som händer i ett ärende. Syftet med 11 § FL är att minska risken för att bristande information om handläggningen leder till onödig irritation över fördröjningen, vilket kan leda till att en part tar kontakt med myndigheten för att informera sig om handläggningen. Korrekt och tydlig information från myndigheten kan medföra att sådana kontakter uteblir och därmed i stället ger myndigheten tid att fokusera på att handlägga klart ärendet.

JO konstaterar att i ett ärende med två enskilda parter kan även den part som inte har inlett ärendet ha ett berättigat intresse av att få information när ett avgörande försenas. Det är därför lämpligt att en myndighet, inom ramen för sin serviceskyldighet, lämnar samma information om väsentlig försening också till en sådan part. Arbetsförmedlingen borde därför ha informerat även kvinnan om den försening som uppstått.

JO är också kritisk till Arbetsförmedlingens dokumentation i ärendet samt till att myndigheten inte besvarade frågor från kvinnan.

För de stora bristerna i handläggningen får Arbetsförmedlingen allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 5 oktober 2021 klagade AA på Arbetsförmedlingen och förde fram bl.a. följande. Under våren 2020 hittade hon en praktikplats som godkändes av myndigheten. Efter praktiken diskuterades en anställning med lönebidrag, men hon har fortfarande inte fått något beslut om detta. Under tiden är hon tvungen att söka arbete, trots att hon har ett arbete som väntar.

Utredning

JO hämtade in handlingar i AA:s ärende. Därefter begärde JO att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över vad som förts fram i anmälan i fråga om handläggningen av ärendet om lönebidrag.

I sitt remissvar anförde Arbetsförmedlingen bl.a. följande.

– – –

Arbetsförmedlingen gör följande bedömning
Service och information om försening till den enskilde

Ärendet överlämnades från VO [*verksamhetsområde, JO:s anm.*] Arbetssökande till VO Arbetsgivare den 20 juli 2020. Av utredningen i ärendet framgår att AA regelbundet sedan januari 2021 har kontaktat Arbetsförmedlingen vid ett flertal tillfällen och efterfrågat återkoppling avseende hennes ärende om lönebidrag och att ansvarig handläggare i vissa fall har återkopplat till henne.

Att iakttaga serviceskyldigheten genom att lämna upplysningar, vägledning, råd och hjälp samt informera den enskilde om att ett ärende kommer att bli försenat är något som varje tjänsteman på myndigheten som ägnar sig åt handläggning av ärenden, är skyldig att känna till och upprätthålla. I myndighetens handbok Förvaltningsrätt förklaras med all tydlighet den serviceskyldighet som gäller enligt FL och vad som krävs för att uppfylla den. Vidare förtydligas skyldigheten enligt FL att ge den enskilde information om försening av ett ärendes handläggning.

Det kan konstateras att ansvarig handläggare i viss mån har svarat på AA:s förfrågningar avseende ärendets fortsatta handläggning samt informerat denne om att handläggningen försenats. Det framgår inte av utredningen att ansvarig handläggare har varit i kontakt med AA sedan den 7 april 2021. Vidare framgår det inte att ansvarig handläggare har besvarat AA:s förfrågningar av den 16 april 2021, den 28 maj 2021 och den 15 september 2021. Ansvarig handläggare har därmed inte iakttagit gällande rätt eller myndighetens rutiner avseende service- och informationsskyldighet eller informerat henne löpande om att handläggningen av ärendet försenats. Mot bakgrund av detta konstateras att handläggaren har brustit i handläggningen av lönebidragsärendet.

Handläggning, utredning, åtgärder för att rätta brister i en framställning och kommunicering av ärendet

Av utredningen i ärendet framgår att Arbetsförmedlingen den 31 augusti 2020 bokade in ett telefonmöte med arbetsgivaren och att mötet skedde den 4 september 2020. Arbetsgivaren bekräftade den 28 oktober 2020 per mail att en anställning av AA fortfarande var aktuell och ombads därför återkomma med förslag på telefontider för att diskutera anställningen men avhördes inte. Den 5 mars 2021 genomfördes en arbetsanalys där vissa frågor av avgörande betydelse för ärendets fortsatta handläggning förblev

obesvarade. Ansvarig handläggare kommunicerade därför arbetsgivaren frågorna via mail samma dag. Arbetsgivaren återkom aldrig till Arbetsförmedlingen och handläggningen avseende lönebidraget avstannade därmed.

Av FL framgår att Arbetsförmedlingen har ett utredningsansvar vid ärendehandläggning och att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Vidare framgår att innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, 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. I myndighetens handbok i Förvaltningsrätt förklaras vikten av att ärendehanteringen bl.a. sker enkelt och snabbt samt innebörden av kommunicering enligt FL.

Det kan konstateras att ansvarig handläggare förvisso har vidtagit åtgärder för att arbetsgivaren ska få möjlighet att rätta brister i sin framställning, förelagt denne att inkomma med svar på kompletterande frågor och i viss mån verkat för att ärendet ska bli utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Handläggaren har dock inte i samband med den skriftliga kommuniceringen till arbetsgivaren den 5 mars 2021 bett denne att inom en bestämd tid yttra sig. Yttrandet har inte heller förenats med en erinran om att ärendet i annat fall kan komma att avslås. Vidare har handläggaren inte heller kommunicerat AA och efterfrågat hennes synpunkter eller efterhört hennes eventuella kontakter med arbetsgivaren. Av utredningen framgår inte att några ytterligare handläggningsåtgärder har vidtagits efter den 5 mars 2021. Ansvarig handläggare har därmed inte iakttagit gällande rätt eller myndighetens rutiner då ärendet inte har handlagts enkelt och snabbt eller kommunicerats med en tidsfrist. Handläggaren har därmed brustit i sin handläggning av lönebidragsärendet.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 15 september 2022 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Handläggningstid

I 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen inledde ett ärende om lönebidrag den 20 juli 2020. Vid tidpunkten för myndighetens remissvar i januari 2022 uppgick handläggningstiden till över 18 månader, och det hade ännu inte fattats något beslut i ärendet. En så lång handläggningstid är helt oacceptabel.

Arbetsförmedlingens handläggning har varit påfallande passiv. Få handläggningsåtgärder vidtogs under 2020, och efter att kompletteringar hade begärts av den potentiella arbetsgivaren den 5 mars 2021 avstannade – av för mig oklara skäl – handläggningen praktiskt taget helt. Det framgår att det inte angavs i den begäran om kompletterande uppgifter som skickades inom vilken tid uppgifterna skulle lämnas in och vad som skulle kunna hända om det inte lämnades något svar. Det ligger givetvis i en myndighets ansvar att aktivt driva ett ärende framåt för att handläggningen inte ska riskera att dra ut på tiden. En myndighet bör därför alltid ange en tidsfrist inom vilken en komplettering ska komma in och informera om att ärendet kan komma att avgöras på befintligt underlag om det inte kompletteras.

Jag är mycket kritisk till Arbetsförmedlingens handläggning. Eftersom en anställning med lönebidrag inte påbörjas förrän myndigheten har fattat beslut i frågan har en utdragen handläggningstid stor påverkan både för den arbetssökande och för den potentiella arbetsgivaren. Det är bekymmersamt att Arbetsförmedlingen inte har angett något i sitt remissvar om vilka åtgärder som vidtagits för att ett beslut i ärendet ska fattas och när detta kan komma att ske. Jag utgår från att myndigheten numera har meddelat ett beslut i frågan om lönebidrag.

Underrättelse om väsentlig försening och serviceskyldighet

Av 6 § FL framgår även att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla samt att myndigheten utan onödigt dröjsmål ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen.

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten, enligt 11 § FL, underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Ärendet om lönebidrag inleddes efter det att den arbetsgivare som AA praktiserade hos uppgav att hon ville anställa AA med lönebidrag. Det är arbetsgivaren som är stödmottagare av sådant bidrag, och arbetsgivaren får därmed, tillsammans med den arbetssökande, anses vara part i den typen av ärende. Informationsskyldigheten enligt 11 § FL gäller gentemot den part som har inlett ärendet. I det aktuella ärendet var skyldigheten därför kopplad till AA:s potentiella arbetsgivare.

Åtminstone vid tidpunkten för de handläggningsåtgärder som vidtogs i mars 2021 måste det ha stått klart för Arbetsförmedlingen att avgörandet i ärendet skulle bli väsentligt försenat. Trots det underrättade Arbetsförmedlingen inte arbetsgivaren om väsentlig försening, och myndigheten har inte heller dokumenterat vilka eventuella överväganden den gjorde kring detta.

Det är rimligt att den enskilde inte hålls ovetande om vad som händer i ett ärende. Syftet med bestämmelsen i 11 § FL är att minska risken för att bristande information om handläggningen leder till onödig irritation över fördröjningen, vilket kan leda till att en part tar kontakt med myndigheten för att informera sig om handläggningen. Korrekt och tydlig information från myndigheten kan medföra att sådana kontakter uteblir och därmed i stället ge myndigheten tid att fokusera på att handlägga klart ärendet.

I ett ärende med två enskilda parter kan även den part som inte har inlett ärendet ha ett berättigat intresse av att få information när ett avgörande försenas. Jag anser därför att det är lämpligt att en myndighet, inom ramen för sin serviceskyldighet, lämnar samma information om väsentlig försening också till en sådan part.

Arbetsförmedlingen borde alltså ha informerat AA om den försening som uppstått. Av remissvaret framgår att myndigheten till viss del anser sig ha gjort så. Jag noterar dock att det inte framgår av myndighetens dokumentation att AA fått något besked om att avgörandet försenats och vad detta berott på utan att hon enbart upplysts om att beslut ännu inte fattats och att starten för

anställningen därför behövt skjutas upp. Den information hon fått har dessutom inte lämnats på Arbetsförmedlingens initiativ utan endast efter att AA kontaktat myndigheten.

Utöver detta framgår det att AA vid flera tillfällen varit i kontakt med Arbetsförmedlingen och ställt frågor om ärendet utan att ha fått svar på dessa. Det ingår naturligtvis i serviceskyldigheten att besvara frågor från enskilda, och Arbetsförmedlingen har brustit i detta genom att inte svara på AA:s frågor.

Dokumentation

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.

Att dokumentationsskyldigheten uppfylls är en förutsättning för att det ska finnas ett fullgott beslutsunderlag. Det är vidare en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten och har betydelse vid en eventuell överprövning. En god dokumentation i ett ärende underlättar överblicken av handläggningen av ärendet. Dokumentationen är också en förutsättning för att den som berörs av ärendet och andra, t.ex. domstolar och JO, ska kunna följa ärendets gång (se bl.a. JO 2014/15 s. 330, dnr 3972-2012 och JO:s beslut den 19 april 2018, dnr 458-2017).

Vid granskningen av ärendet om lönebidrag har det varit svårt att få en fullständig överblick av ärendets gång. Arbetsförmedlingens dokumentation har förts separat för AA och den potentiella arbetsgivaren, och utan tillgång till båda akterna går det inte att få en samlad bild över vilka åtgärder som har vidtagits.

Det verkar även som om vissa av de handläggningsåtgärder som Arbetsförmedlingen återger i sitt remissvar varken dokumenterats eller ägt rum vid de tidpunkter som påstås. Det är exempelvis oklart om något möte hölls med den potentiella arbetsgivaren den 4 september 2020 eftersom någon sådan händelse inte finns dokumenterad i daganteckningarna. Av både AA:s och arbetsgivarens akter framgår dock att ett möte genomfördes med arbetsgivaren den 15 juli 2020, och alltså innan ärendet om lönebidrag hade inletts. Eftersom mötet dokumenterades i AA:s akt först den 4 september 2020 är det tänkbart att Arbetsförmedlingen egentligen refererar till detta möte. Det inträffade visar på att en risk med att händelser dokumenteras långt i efterhand är att det inte går att klarlägga vilka åtgärder som faktiskt vidtagits och när så skett. Den dokumentation som gjorts i ärendet är inte acceptabel.

Avslutning

Sammanfattningsvis anser jag att det finns så stora brister i Arbetsförmedlingens handläggning av ärendet om lönebidrag att dessa sammantaget leder till allvarlig kritik från min sida. Jag förutsätter att myndigheten vidtar de åtgärder som krävs för att något liknande inte ska inträffa igen.

Övrigt

Det som AA anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även tf. byråchefen Karl Lorentzon.

Arbetsförmedlingen har inte uppfyllt sin serviceskyldighet i förhållande till en person med funktionsnedsättning

(Dnr 5394-2022)

Beslutet i korthet: En man som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen i juni 2021 uppmanades att lämna in ett medicinskt underlag för att styrka sin funktionsnedsättning. Av underlaget, som kom in i oktober 2021, framgick att han inte klarade av att söka arbete på egen hand. Han kontaktade även Arbetsförmedlingen vid flera tillfällen och bad om hjälp. Han fick dock ingen hjälp från myndigheten, varken med att söka arbete eller aktivitetsrapportera. Inte heller reviderades hans handlingsplan. I stället fick han beslut om varning samt krav på återbetalning från sin arbetslöshetskassa eftersom han misskött sitt arbetssökande.

Personer med funktionsnedsättning kan ha särskilda svårigheter både att söka arbete och att bevaka sina intressen hos Arbetsförmedlingen. För att den enskilde ska få tillgång till rätt insatser och för att onödigt lång arbetslöshet ska kunna undvikas, är det enligt JO väsentligt att Arbetsförmedlingen snabbt utreder och bedömer om den enskilde har en sådan funktionsnedsättning som ger rätt till stödinsatser. Myndigheten kan behöva anpassa sitt bemötande och sina hjälpinsatser enligt 6 § förvaltningslagen till den enskildes förmåga och förutsättningar. Det kan innebära en längre gående serviceskyldighet i förhållande till personer med funktionsnedsättning, t.ex. kan ett personligt möte behöva hållas.

Arbetsförmedlingens passivitet gjorde att det tog sju månader från det att den enskilde skickade in det medicinska underlaget till dess att han fick en funktionshinderkod registrerad. JO kritiserar den passiva handläggningen. Om kraven på service- och utredningsskyldighet hade uppfyllts av myndigheten, skulle den enskildes behov av extra stöd ha uppmärksammats tidigare. Sanktioner från arbetslöshetskassan skulle då ha kunnat undvikas. Bestämmelsen om väsentlig försening i 11 § förvaltningslagen är inte tilllämplig i ärenden om inskrivning vid Arbetsförmedlingen eftersom sådana ärenden inte ska *avgöras* av myndigheten. Däremot anser JO att det är lämpligt att myndigheten, om handläggningen drar ut på tiden, informerar den enskilde om detta inom ramen för sin serviceskyldighet.

Arbetsförmedlingen kritiseras även för brister i tillgänglighet och service samt brister i dokumentationen. Sammanfattningsvis får myndigheten allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 juli 2022 framförde BB klagomål mot Arbetsförmedlingen. Han klagade på brister i myndighetens service och tillgänglighet. Av anmälan framgick att BB inte hade kunnat nå myndigheten trots att han försökt kontakta den via telefon, e-post och chattfunktion. Han hade inte fått hjälp och stöd med anledning av sin funktionsnedsättning. Inte heller hade myndigheten beaktat det läkarintyg som han skickat in. Trots uppgifterna i läkarintyget blev han återbetalningsskyldig till arbetslöshetskassan (Hotell- och restauranganställdas a-kassa, HRAK) på grund av felaktiga uppgifter från Arbetsförmedlingen. BB bifogade beslutet om återbetalningsskyldighet daterat den 16 juni 2022. Han klagade även på bristande dokumentation.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in BB:s akt från Arbetsförmedlingen. Därefter begärde JO att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över vad som framkommit i BB:s anmälan. JO ställde även ett antal frågor. Myndigheten skulle även redogöra för vilken hjälp en arbetssökande med funktionsnedsättning kan förvänta sig. I sitt remissvar uppgav Arbetsförmedlingen följande (fotnoter och bilagor har utelämnats här).

– – –

Arbetsförmedlingens utredning

Av handlingarna i utredningen framgår bl.a. följande

Den 9 juni 2021 besökte BB Arbetsförmedlingens kundtorg i Solna och fick där hjälp med att skriva in sig som arbetssökande. Han fick med sig en kallelse till ett första planeringssamtal den 16 juni 2021. Vid planeringssamtalet den 16 juni upprättades en handlingsplan där det framgick att BB kunde erbjudas fördjupat samtal efter att han lämnat in medicinskt underlag till Arbetsförmedlingen. Det framgick också av handlingsplanen att BB skulle redovisa sina jobbsökaraktiviteter genom att skicka in en aktivitetsrapport varje månad.

Den 31 augusti 2021 kontaktade BB Arbetsförmedlingen genom att ringa till enheten Personligt distansmöte (PDM). Han ville ha kontakt med arbetsförmedlare på det lokala kontoret Stockholm Stad City Vällingby, då han försökt få kontakt med dem via mejl till funktionsbrevlåda och telefon men utan resultat. Han fick då kontaktuppgifter till arbetsförmedlare på kontoret.

– – –

Den 18 oktober inkom läkarintyg som beskriver BB:s funktionsnedsättningar till Arbetsförmedlingen City Stockholm Vällingby.

Den 19 oktober besökte BB Kundtorget och meddelade att han ville bli uppringd. Handläggare på Kundtorget ringde upp samma dag och BB uppgav då att han ville bli uppringd vid annat tillfälle och att han skulle återkomma med tid som passade för nytt samtal.

Den 2 november skickade BB åter in läkarintyget via mejl till lokalkontoret och uppgav att han var angelägen om att träffa en handläggare i ett fysiskt möte. Han uppgav att han hade blivit hänvisad mellan olika kontor, hemsida och chatt och att han blev mer och mer förvirrad och behövde stöd från Arbetsförmedlingen.

Den 4 november mejlade BB lokalkontoret angående två meddelanden han fått rörande information som Arbetsförmedlingen skickat till a-kassan. Han önskade träffa en handläggare för att reda ut ett missförstånd.

Den 5 maj 2022 skickade Arbetsförmedlingen en kallelse om telefonmöte till BB. Detta ändrades sedan till ett fysiskt möte på plats den 12 maj då BB önskade det. Av daganteckningar framgår att en kod för funktionsnedsättning registrerades den 12 maj. I övrigt framgår inte av daganteckningar vad som sades och handlingsplanen uppdaterades inte.

Den 8 juli 2022 mejlade BB till Arbetsförmedlingen Stockholm Stad City där han lyfte sitt missnöje med hur hans ärende hanterats, återkravet från a-kassan samt efterfrågade en personlig kontakt för att diskutera en utbildning till hovslagare som han är intresserad av. Arbetsförmedlingen svarade honom samma dag med uppmaning att ta kontakt med Arbetsförmedlingen Kundrelationer angående missnöje med handläggningen av ärendet.

Arbetsförmedlingen Stockholm Stad City Vällingby har yttrat sig och fört fram bl.a. följande:

– – –

Den 14 januari 2022 skrev BB i sin aktivitetsrapport att han arbetade deltid vilket granskades av EGK den 21 januari 2022. A-kassan hämtade detta meddelande som även visade på att han inte sökte arbete aktivt. Det lokala kontoret skickade frågor via e-post om i vilken omfattning BB arbetade och att han kunde ringa PDM eller mejla kontoret med svaret, vilket han inte gjorde. Den 5 maj 2022 mejlade BB in att han ville ha ett möte och att Arbetsförmedlingen är omöjliga att nå. Sökande hade då inte svarat på mejl som gått ut från kontoret den 28 april 2022 förrän en vecka senare.

– – –

Avsaknad av centrala system för att skicka in medicinska underlag samt avsaknad av centrala kvalitetssäkrade svar till arbetssökande som mejlar och skickar in underlag samt alla öppna kommunikationskanaler in till Arbetsförmedlingen med ibland oklar ansvarsfördelning innebär att även mycket enkla ärenden som detta (arbetssökande deltog ej i program) är svåra att följa och överblicka. De inblandade är mycket erfarna arbetsförmedlare och har gjort så gott de kunnat.

Enheten Riktade insatser har yttrat sig och fört fram följande avseende vilken hjälp en sökande med funktionsnedsättning kan förvänta sig från Arbetsförmedlingen samt frågan om formen för möten och kontakter ska anpassas efter den arbetssökandes behov.

Arbetsförmedlingen har ett särskilt uppdrag att stödja arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Ett viktigt verktyg som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande för att stödja personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete är de insatser som regleras i förordning (2017:462) om insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. En funktionsnedsättning ska styrkas genom ett medicinskt underlag eller annat godkänt underlag.

När en arbetssökande informerar Arbetsförmedlingen att hen har en funktionsnedsättning eller om myndigheten får indikationer på detta, ska myndigheten utreda och bedöma om och på vilket sätt funktionsnedsättningen påverkar individens förmåga att arbeta. Arbetsförmedlingen behöver utreda och bedöma den arbetssökandes förmåga att arbeta med hänsyn till funktionsnedsättningen så tidigt som möjligt efter inskrivning på myndigheten.

Med utgångspunkt från utredningsresultatet tar myndigheten, tillsammans med individen, ställning till vilka stöd och insatser som skapar förutsättningar för individen att arbeta.

Medarbetarna i teamen handlägger ärenden från hela regionen, det vill säga arbetar geografiskt obundet och använder distansteknik i möte med arbetssökande. Vid behov kan också fysiska möten genomföras. Det är inte ett krav att arbetssökande har ett medicinskt underlag för att dess ärende ska kunna slussas till teamen.

Enligt Arbetsförmedlingens kundstrategi ska arbetssökande få tillgång till stöd i den kanal som passar personen bäst. Digitala alternativ och självservice erbjuds i första hand, men en bedömning ska göras om eventuell mötesbokning i dialog med den arbetssökande. Den arbetssökandes behov ska styra huruvida ett möte ska bokas eller om behoven kan tillgodoses på något annat sätt.

Arbetsförmedlingens riktlinjer och stöd

I *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av kod för uppgift om funktionsnedsättning* (AFHS 24/2011 Version 7.0), framgår bland annat följande: [---] För det fall en funktionsnedsättning har identifierats ska den arbetssökandes arbetsförmåga och arbetsförutsättningar, möjligheter och begränsningar med hänsyn till funktionsnedsättningen bedömas.

I *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Aktivitetsrapportering* (AFHS 2/2016, version 12.0), framgår att om den arbetssökande inte lämnar in sin aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid, skickas automatiskt ett meddelande till a-kassan och information om meddelandet till den arbetssökande. A-kassan utreder och beslutar om händelsen ska leda till varning eller avstängning från rätt till ersättning. Syftet med aktivitetsrapporten är dels att säkerställa att den arbetssökande söker lämpliga arbeten, dels att identifiera personer som kan behöva extra stöd i sitt arbetssökande. Enheten Granskning och kontroll ansvarar för att granska aktivitetsrapporten utifrån ett kontrollperspektiv och arbetsförmedlare ska använda rapporten ur ett stödjande perspektiv. När man som arbetsförmedlare följer upp aktivitetsrapporten ska man bedöma om det finns behov av att boka in ett möte eller ta kontakt med den arbetssökande med anledning av det som framgår i aktivitetsrapporten.

– – –

Arbetsförmedlingens slutsatser

Av utredningen framgår att en handläggare på Arbetsförmedlingen försökte nå BB den 19 oktober 2021 i samband med att han lämnat in medicinska underlag till myndigheten. BB hade då inte möjlighet att ta samtalet utan bad handläggaren återkomma. BB skickade sedan in de medicinska underlagen på nytt via mejl i början av november 2021 och uttryckte i samband med det att han behövde stöd från Arbetsförmedlingen. Det verkar inte ha uppmärksammats av någon på myndigheten. Det dröjde i stället till maj 2022 innan han fick en tid för samtal. Enheten Stockholm Stad City Vällingby har anfört att man på grund av en hög eftersläpning i stöd till funktionsnedsatta, bland annat på grund av Coronapandemin, inte haft möjlighet att erbjuda personliga möten i den utsträckning man hade behövt göra. Man borde ha informerat BB om det, för att tydliggöra att det var långa väntetider och att ett samtal med handläggare skulle dröja (11 § FL).

Enligt vad en arbetssökande med funktionsnedsättning kan förvänta sig i stöd från Arbetsförmedlingen så behöver man utreda och bedöma personens förmåga att arbeta med hänsyn till funktionsnedsättningen så tidigt som möjligt efter inskrivning på myndigheten. Det har man inte gjort i BB:s ärende då Arbetsförmedlingen ännu inte har påbörjat någon utredning, inte

heller efter vad som framkom om funktionsnedsättningen vid samtalet den 12 maj 2022. Fördröjningen har haft betydelse för handläggning av ärendet och Arbetsförmedlingen har inte påbörjat utredning av ärendet i enlighet med 23 § FL.

När det gäller återkravet från HRAK så bör man kunna utgå ifrån att om Arbetsförmedlingen uppfyllt kraven på service (6 § FL) och utredning (23 § FL) i tid så borde någon ha uppmärksammat att BB behövde extra stöd i sitt arbetssökande utifrån det han redovisade i sina aktivitetsrapporter. Den ursprungliga handlingsplanen, att BB skulle söka arbete på egen hand och rapportera sökta arbeten, borde ha reviderats i samband med att medicinskt underlag inkom.

Av FL framgår att Arbetsförmedlingen har ett dokumentationsansvar vid ärendehandläggning vilket innebär att uppgifter av betydelse ska dokumenteras. I myndighetens handbok Förvaltningsrätt förklaras även vikten av dokumentation som grundläggande vid ärendehandläggning. Det finns ingen dokumentation av vad som sades och planerades vid samtalet den 12 maj 2022.

Med detta yttrande lämnar Arbetsförmedlingen till JO att ta ställning i ärendet.

BB fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 8 juni 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättslig reglering

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. Detta framgår av 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL.

Enligt 7 § första stycket FL ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Vidare följer det av 9 § första stycket FL att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten enligt 11 § FL underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Enligt 23 § FL ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

Dokumentationsskyldigheten regleras i 27 § FL. En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska 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.

I 1 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (programförordningen) finns en uppräkning av de särskilda insatser som kan beviljas. Sådana insatser är bl.a. särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS), lönebidrag och skyddat arbete. Programmet riktar sig till personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som till följd av detta har behov av stöd för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete. Syftet med programmet är att kompensera för nedsättningen i arbetsförmåga och stärka möjligheten att få eller behålla ett arbete.

Enligt 11 § första stycket programförordningen får Arbetsförmedlingen utse en särskild stödperson för introduktion och uppföljning åt en person som behöver extra stöd och träning i inledningsskedet av en anställning eller under arbetspraktik som föregår en anställning. Stödet får lämnas i längst 6 månader under introduktion. Det får också lämnas under uppföljningen av en anställning.

Bedömning

Hjälp till personer med funktionsnedsättning

Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för att stödja arbetssökande med funktionsnedsättning. Den som har en sådan nedsättning som innebär en påverkan på arbetsförmågan och som till följd av detta har behov av stöd för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete, kan beviljas de särskilda insatser som anges i 1 § programförordningen. Förutsättningen för att ta del av sådana insatser är, enligt *Arbetsförmedlingens handläggarstöd* (Af-2020/0049 8695, avsnitt 2 och avsnitt 4), att den enskilde styrker funktionsnedsättningen med ett medicinskt underlag och att myndigheten bedömer att nedsättningen har påverkan på arbetsförmågan. För att den enskilde ska få tillgång till rätt insatser och för att onödigt lång arbetslöshet ska kunna undvikas, är det därför väsentligt att Arbetsförmedlingen snabbt utreder och bedömer om den enskilde har en sådan funktionsnedsättning som ger rätt till stödinsatser.

Personer med funktionsnedsättning kan ha särskilda svårigheter både att söka arbete och att bevaka sina intressen hos Arbetsförmedlingen. Det kan exempelvis gälla svårigheter med att hålla kontakt med myndigheten, att besvara frågor, att skaffa fram och skicka in rätt handlingar eller på annat sätt driva sitt ärende framåt. Myndigheten kan behöva anpassa sitt bemötande och sina hjälpinsatser enligt 6 § FL till den enskildes förmåga och förutsättningar. Det kan innebära en längre gående serviceskyldighet i förhållande till personer med funktionsnedsättning. Det kan också medföra att formerna för möten och kommunikationsvägar behöver anpassas (jfr JO 2020/21 s. 428, 1959-2019). Myndighetens utredningsskyldighet enligt 23 § FL kan också behöva vara mer omfattande när den enskildes förmåga att bevaka sina intressen är begränsad i något avseende.

Utredning och bedömning av funktionsnedsättningen och på vilket sätt den påverkar den enskildes möjligheter att söka och få arbete, behöver genomföras så snart som möjligt efter att han eller hon skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen. När ett medicinskt underlag har kommit in, behöver Arbetsförmed-

lingen bedöma om det är tillräckligt och vilka insatser den enskilde kan behöva med anledning av sin funktionsnedsättning. Det är också viktigt att bedömningen dokumenteras så att den enskilde vid behov får en funktionshinderkod registrerad och en aktuell handlingsplan upprättad. Naturligtvis behöver den enskildes stödbehov och eventuella anpassningar framgå av dokumentationen.

Jag har på senare tid fått in flera anmälningsärenden där arbetssökande med funktionsnedsättning har klagat på att de inte har fått tillräcklig hjälp med att få fram medicinskt underlag eller på att registreringen av en funktionshinderkod har dröjt. Jag har därför beslutat att granska detta ärende. (Se även JO:s beslut i ärende dnr 3476-2022.)

Utredningen av BB:s funktionsnedsättning

I nära anslutning till att BB skrev in sig hos Arbetsförmedlingen i juni 2021 hölls ett planeringsmöte och en handlingsplan upprättades. Han fick information om möjligheten till extra stöd vid funktionsnedsättning och information om att han skulle lämna in medicinskt underlag för att få ta del av detta stöd. Ett sådant underlag kom in till Arbetsförmedlingen den 18 oktober 2021. I läkarintyget beskrevs funktionsnedsättningen och läkaren bedömde att BB, på grund av denna nedsättning, inte klarade att söka arbete på egen hand.

Arbetsförmedlingen gjorde ett försök att kontakta BB med anledning av det medicinska underlaget. Såvitt framgår gjordes inte några ytterligare kontaktförsök från myndighetens sida. I november 2021 skickade BB in läkarintyget på nytt och skrev två e-postmeddelanden till Arbetsförmedlingen där han på ett tydligt sätt framförde att han behövde hjälp från myndigheten. I sitt remissvar skriver Arbetsförmedlingen att dessa meddelanden inte uppmärksammades. Först i maj 2022, dvs. sju månader senare, fick BB tid för ett möte. I samband med detta möte, som hölls den 12 maj 2022, registrerades en funktionshinderkod. Varken BB:s begäran om hjälp eller innehållet i läkarintyget verkar emellertid ha lett till någon åtgärd från Arbetsförmedlingens sida. Han fick inte någon hjälp med att söka arbete eller aktivitetsrapportera. Vidare reviderades inte hans handlingsplan, där det framgick hur många arbeten han skulle söka.

Bristerna i de aktivitetsrapporter som BB lämnade medförde att han fick beslut om sanktioner (varning) från arbetslöshetskassan HRAK. I sin JO-anmälan beskriver BB att han vid mötet den 12 maj 2022 fick löfte om att Arbetsförmedlingen skulle kontakta HRAK för att få varningarna borttagna. Såvitt framgår av utredningen togs dock inga sådana kontakter. Den 16 juni 2022 fattade arbetslöshetskassan beslut om att återkräva arbetslöshetsersättning från BB Enligt beslutet hade HRAK fått information från Arbetsförmedlingen om att BB misskött sitt arbetssökande vid tre tillfällen och därför stängts av från ersättningsrätt under fem ersättningsdagar. Han skulle därför återbetala den ersättning han fått felaktigt. Inför sitt beslut hade HRAK varit i kontakt med Arbetsförmedlingen och efterfrågat daganteckningar från mötet den 12 maj 2022 samt frågat om det fanns uppgifter om särskilt stöd för BB på grund av hans diagnos. HRAK fick svaret att Arbetsförmedlingen inte hade några anteckningar från mötet.

I remissvaret uppger Arbetsförmedlingen att den handlingsplan som innebar att BB skulle söka arbete på egen hand och rapportera sökta arbeten, borde ha reviderats i samband med att ett medicinskt underlag kom in. Myndigheten bedömer att om kraven på service- och utredningsskyldighet hade uppfyllts, skulle BB:s behov av extra stöd ha uppmärksammats. Jag delar den uppfattningen. Om BB hade fått det stöd han behövde, skulle dessutom de sanktioner som HRAK beslutat om, kunnat undvikas. Vidare tolkar jag remissvaret som att utredningen och bedömningen av BB:s funktionsnedsättning ännu inte kommit till stånd i oktober 2022, vilket i så fall är anmärkningsvärt.

Passiv handläggning och tillämpning av 11 § FL

Några åtgärder vidtogs alltså inte i BB:s ärende under perioden oktober 2021 till och med maj 2022. Arbetsförmedlingen skriver i sitt remissvar att denna passivitet borde ha aktualiserat 11 § FL. Bestämmelsen är tillämplig i ärenden som har inletts av en enskild part och innebär att en myndighet ska underrätta en part om myndigheten gör bedömningen att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat. Bestämmelsen tar sikte på en myndighets slutliga avgörande av ett ärende och är således inte tillämplig på andra beslut som myndigheten kan behöva fatta under handläggningens gång (jfr prop. 2016/17:180 s. 110).

I detta fall inleddes ärendet genom att BB registrerade sig som arbetssökande. Frågan är om det är ett ärende som ska avslutas genom ett *avgörande* i sakfrågan. Ett ärende om arbetsförmedling kan avslutas av olika skäl men typiskt sett sker det genom att den enskilde skriver ut sig till arbete eller avaktualiseras av någon annan anledning. Även om det under ärendets handläggning kan krävas ett antal beslut från Arbetsförmedlingens sida är ärendet inte av sådant slag att det ska *avgöras* av myndigheten. Jag kan därför inte se att 11 § FL är tillämplig. Däremot är det naturligtvis lämpligt att myndigheten, om handläggningen drar ut på tiden, informerar den enskilde om detta inom ramen för sin serviceskyldighet.

Tillgänglighet, serviceskyldighet och dokumentation

Det framgår av BB:s JO-anmälan och de e-postmeddelanden som han skrev till Arbetsförmedlingen den 31 augusti 2021, den 15 oktober 2021 och den 2 november 2021 att han försökte kontakta myndigheten flera gånger utan att få svar. Kontaktförsöken gjordes via både telefon, e-post och chattfunktion. Hans klagomål ledde till att han fick kontaktuppgifter till lokalkontoret men ingen på myndigheten kontaktade honom eller såg till att han faktiskt fick kontakt.

En förutsättning för att en myndighet ska kunna uppfylla sin serviceskyldighet enligt 6 § FL är att den i enlighet med 7 § FL är tillgänglig för allmänheten och att det går att nå myndigheten. Kontaktförsök från enskilda ska besvaras så snart det är möjligt. Det gäller kontakter såväl per telefon som per e-post eller brev. Arbetsförmedlingen borde ha besvarat BB:s kontaktförsök. Det är särskilt anmärkningsvärt att de e-postmeddelanden som BB skickade den 2 och den 4 november 2021, och som uppenbarligen togs emot av myndigheten, inte besvarades.

Serviceskyldigheten enligt 6 § FL ska anpassas till den enskildes behov av hjälp. Som jag redan nämnt kan det innebära en längre gående serviceskyldighet i förhållande till personer med funktionsnedsättning. Det framgår av utredningen att BB vid flera tillfällen framförde att han ville ha ett personligt möte med Arbetsförmedlingen. Varken i augusti 2021 eller i november 2021 synes han ha fått svar på sin begäran eller kallats till ett personligt möte. I maj 2022 kallades han till ett telefonmöte. Jag noterar att Arbetsförmedlingen ändrade formen för mötet när BB begärde det. Ett personligt möte hölls den 12 maj 2022 men detta borde med hänsyn till hans upprepade önskemål ha skett långt tidigare.

Från det möte som hölls den 12 maj 2022 finns ingen dokumentation förutom att en funktionshinderkod registrerades. 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. I detta fall bidrog dessutom den uteblivna dokumentationen till att BB inte fick den hjälp han behövde och att han drabbades av ett återkrav från arbetslöshetskassan. Arbetsförmedlingen borde självklart ha sett till att mötet dokumenterades.

Den 8 juli 2022 skickade BB ett e-postmeddelande till Arbetsförmedlingen där han klagade på myndighetens handläggning. I meddelandet framförde han bl.a. att han blivit återbetalningsskyldig och att HRAK:s beslut baserades på att Arbetsförmedlingen inte hade upprättat någon dokumentation från mötet den 12 maj 2022. Han framförde även att handläggaren som han träffat vid detta möte inte hade kontaktat HRAK som hon hade lovat. Som svar på detta meddelande hänvisades han till enheten för kundrelationer för att där framföra sina klagomål. Jag har inga synpunkter på att BB hänvisades till enheten för kundrelationer men myndigheten borde dessutom ha åtgärdat den bristfälliga dokumentationen i ärendet så att BB, vid en eventuell begäran om omprövning av återkravsbeslutet, skulle kunna stödja sig på en fullständig dokumentation.

Arbetsförmedlingen kritiseras

De brister som jag har påtalat ovan medför sammantaget att Arbetsförmedlingen förtjänar allvarlig kritik för sin handläggning av BB:s ärende.

Ärendet föredrogs av ämnessakkunniga Emma Rönström. I beredningen deltog även tf. byråchefen Karl Lorentzon.

Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för bristande tillgänglighet och service samt för att ha agerat i strid med legalitetsprincipen

(Dnr 7766-2022, 9432-2022)

Beslutet i korthet: Arbetsförmedlingen har som rutin att förlänga tiden för att lämna in aktivitetsrapporter vid driftstörningar på myndighetens webbplats. JO konstaterar att den rutinen saknar författningsstöd och således strider mot legalitetsprincipen. Arbetsförmedlingen har dessutom angett i ett internt handläggarstöd att meddelanden till arbetslöshetskassor inte ska skickas i en viss situation. Det finns dock inga undantag från myndighetens underrättelseskyldighet i den förordning som reglerar detta. JO är kritisk och uttalar att det inte är acceptabelt att utfärda interna anvisningar som står i strid med gällande lagstiftning. Både reglerna om aktivitetsrapportering och skyldigheten att i vissa fall underrätta arbetslöshetskassorna utgör delar av det kontrollansvar som regeringen ålagt Arbetsförmedlingen. JO ser allvarligt på att myndigheten har underlåtit att fullgöra det ansvaret.

Utöver detta får Arbetsförmedlingen kritik för bristande tillgänglighet. Utredningen visar att det förekommit perioder då inte alla telefonsamtal eller försök att nå myndigheten via chatt har besvarats. Att en myndighet är så svår att nå är, enligt JO, inte acceptabelt.

Slutligen gör JO vissa uttalanden om myndigheternas skyldighet att bidra till JO:s granskning.

Anmälningarna

I en anmälan som kom in till JO den 5 oktober 2022 (dnr 7766-2022) framförde AA bl.a. att det var svårt att nå Arbetsförmedlingen via telefon och chatt. Vid ett tillfälle när hon försökte kontakta myndigheten avslutades samtalet innan hon ens hade kommit till en telefonkö. Det gick inte heller att nå myndigheten via chatten.

AA uppgav vidare att det på grund av driftstörningar på Arbetsförmedlingens webbplats inte gått att skicka in aktivitetsrapporter, vilket medfört att hon gått miste om ersättning.

I en anmälan som kom in till JO den 1 december 2022 (dnr 9432-2022) framförde BB att Arbetsförmedlingens handläggarstöd innehåller instruktioner till handläggarna om att i vissa fall låta bli att meddela arbetslöshetskassan att den enskilde inte aktivt söker arbete. Ett sådant agerande strider mot myndighetens skyldigheter. Orsaken till att den enskilde inte varit aktivt arbetssökande saknar betydelse för underrättelseskyldigheten och det finns ingen möjlighet att beakta godtagbara skäl.

BB uppgav vidare att Arbetsförmedlingen återkommande förlänger fristen för att lämna in aktivitetsrapporter när det varit driftstörningar i slutet av en inlämningsperiod. Sådana störningar kan utgöra godtagbara skäl för att en rapport inte lämnats in i rätt tid, men myndigheten tycks inte utreda den faktiska orsaken till att rapporten kommit in för sent.

Utredning

JO begärde att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som förts fram i respektive anmälan samt besvara ett antal frågor i AA:s ärende.

I sitt yttrande den 9 januari 2023 om AA:s ärende (dnr 7766-2022) uppgav Arbetsförmedlingen bl.a. att det under vissa perioder varit svårt att nå myndigheten via telefon och chatt samt att situationen försämrats sedan september 2022 då antalet inkomna samtal ökade kraftigt. Statistiken visar att 81 procent av telefonsamtalen under september och oktober 2022 antingen nådde en handläggare eller avslutades under kötiden, medan 19 procent inte ens nådde fram till kön. Försöken att nå en handläggare via chatten lyckades under samma period i 19 procent av fallen. Myndigheten arbetar aktivt med bl.a. rekrytering samt administrativa och tekniska lösningar för att förbättra tillgängligheten.

Av yttrandet framgick vidare att tiden för aktivitetsrapportering förlängs vid driftstörningar. Att utan godtagbara skäl låta bli att aktivitetsrapportera inom utsatt tid utgör grund för sanktionerna varning eller avstängning från rätten till ersättning. Tekniska fel i Arbetsförmedlingens system kan vara ett godtagbart skäl för att lämna in rapporten i efterhand och den som riskerar att drabbas av sanktioner ges möjlighet att påtala driftstörningar.

I sitt yttrande den 23 januari 2023 om BB:s ärende (dnr 9432-2022) uppgav Arbetsförmedlingen att myndigheten inte alltid underrättar arbetslöshetskassan om att en enskild inte aktivt sökt lämpliga arbeten. Det lämnas ingen underrättelse i de fall den enskilde gjort en överenskommelse med sin handläggare om att han eller hon inte behöver söka arbete. I stället har myndigheten i dessa fall uppmärksammat handläggaren på att sådana överenskommelser inte får göras. Tillvägagångssättet har inneburit en felaktig hantering och Arbetsförmedlingen avser att ändra tillämpningen fr.o.m. den 1 mars 2023.

Av yttrandet framgick dessutom att Arbetsförmedlingen i vissa fall förlänger fristen för att lämna in aktivitetsrapporter. För att den enskilde inte ska riskera att bli utan ersättning finns det en rutin som innebär att fristen förlängs om det förekommer driftstörningar i slutet av inlämningsperioden. Arbetsförmedlingen framhåller att rutinen fyller en viktig funktion och är ändamålsenlig, samt att det inte hade varit resursmässigt försvarbart att utreda om den arbetssökande lämnat in sin rapport för sent om perioden inte hade förlängts. Myndigheten anser att de arbetssökande som har lämnat in sina aktivitetsrapporter inom den förlängda tiden har fullgjort sin skyldighet att lämna in rapporten inom utsatt tid. Det saknas därför skäl att pröva om det finns godtagbara skäl i en sådan situation.

JO begärde därefter att Arbetsförmedlingen skulle utveckla sitt yttrande i den delen av BB:s ärende som rörde rutinen att förlänga perioden för aktivitetsrapportering. Myndigheten ombads även att ange med vilket rättsligt stöd rutinen hade beslutats. I ett förnyat yttrande, daterat den 17 mars 2023, uppgav Arbetsförmedlingen bl.a. att myndigheten i syfte att ha möjlighet att använda rutinen i fortsättningen, kommer att se över sina föreskrifter för att säkerställa att en förlängning av tiden är förenlig med förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

AA och BB fick möjlighet att kommentera respektive yttrande. BB kommenterade Arbetsförmedlingens yttranden i ärendet med dnr 9432-2022.

I ett beslut den 14 november 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångpunkter

God förvaltning

Både AA:s och BB:s ärende gäller frågor som rör grunderna för god förvaltning. Jag har därför funnit anledning att behandla dem i ett gemensamt beslut.

Grunderna för god förvaltning anges i ett särskilt avsnitt i förvaltningslagen (2017:900), FL, som innehåller bestämmelser om bl.a. legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 §) samt service och tillgänglighet (6–7 §§). Dessa bestämmelser ska tillämpas inom en myndighets hela verksamhet, till skillnad från övriga bestämmelser i förvaltningslagen som enbart är tillämpliga vid handläggning av ärenden.

Vid bedömningen av vad som ska krävas av myndigheterna i det här avseendet bör vikt läggas vid FL:s primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut. I propositionen till lagen uttalas att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.).

Legalitetsprincipen

Av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Avsikten är att förvaltningen ska vara normenlig och inte godtycklig.

Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i 5 § första stycket FL där det anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att legalitetsprincipen är av central betydelse inom förvaltningsrätten, eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver (se prop. 2016/17:180 s. 58).

Jag har tidigare kritiserat Arbetsförmedlingen för att myndigheten under en period tillfälligt upphörde med att fatta beslut om sanktioner och att skicka underrättelser till arbetslöshetskassorna. Jag uttalade då att besluten stod i direkt strid med Arbetsförmedlingens skyldigheter och att myndigheten genom besluten hade agerat i strid med legalitetsprincipen. (Se JO 2022/23 s. 30, dnr 338-2021.)

Tillgänglighet och service

Frågan om service regleras i 6 § FL där det anges att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska utan onödigt dröjsmål lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till

vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning den är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Av 7 § första stycket FL framgår vidare att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ FL hänger samman på så sätt att en myndighet måste vara tillgänglig för allmänheten och rent faktiskt vara möjlig att nå, för att kunna uppfylla sin serviceskyldighet. Att en enskild kan komma i kontakt med myndigheten är, som jag tidigare uttalat, en central del i de krav som ställs på god förvaltning. (Se bl.a. JO 2022/23 s. 372, dnr 568-2021.)

Bedömning

Aktivitetsrapportering ska ske inom föreskriven tid

För arbetssökande som får eller som begär arbetslöshetsersättning samt för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program gäller att de ska varnas om de utan godtagbart skäl inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid. Om den enskilde på det sättet missköter arbetssökandet vid upprepade tillfällen inom samma ersättningsperiod ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning. (Se 43 § lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring, ALF, och 6 kap. 2 § förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.)

Enligt 6 a § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska en aktivitetsrapport lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period som rapporten avser. Av 4 § Arbetsförmedlingens föreskrifter Aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa (AFFS 2021:1) framgår att aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen efter varje kalendermånads utgång.

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen har som rutin att förlänga tiden för att lämna in aktivitetsrapporter vid driftstörningar på myndighetens webbplats. Min tolkning av det som Arbetsförmedlingen framfört i sina yttranden är att myndigheten regelmässigt betraktar aktivitetsrapporter som kommit in inom den på detta sätt förlängda tidsfristen som inlämnade i rätt tid. Den aktuella bestämmelsen om vid vilken tidpunkt en aktivitetsrapport ska lämnas in ger dock inte något utrymme för Arbetsförmedlingen att förlänga tidsfristen. En rapport som kommer in senare än vad som uttalas i 6 a § i ovan nämnda förordning har alltså inte kommit in i rätt tid. En annan sak är att det kan finnas godtagbara skäl till att en rapport har lämnats in för sent. För att ta ställning till om det finns ett godtagbart skäl måste myndigheten dock göra en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se JO 2022/23 s. 30, dnr 338-2021).

Arbetsförmedlingens rutin att i vissa situationer förlänga tidsfristen för att lämna in aktivitetsrapporter saknar författningsstöd och strider således mot legalitetsprincipen. Myndigheten har motiverat sitt arbetssätt med att det fyller en viktig funktion och är ändamålsenligt. Ett gott syfte kan dock aldrig motivera att en myndighet vidtar åtgärder som inte har författningsstöd. Jag är kritisk till det som har kommit fram.

Underrättelser ska lämnas till arbetslöshetskassorna

Enligt 43 § första stycket 5 ALF ska en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning varnas om han eller hon inte aktivt har sökt lämpliga arbeten. Av 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att Arbetsförmedlingen skyndsamt ska underrätta arbetslöshetskassan om det kan antas att en arbetssökande med arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet enligt 43 § ALF.

Vid tidpunkten för BB:s anmälan angavs det i Arbetsförmedlingens interna handläggarstöd att handläggarna inte ska skicka något meddelande till en arbetslöshetskassa om det finns en överenskommelse om att den arbetssökande inte behöver söka arbeten alls. Enligt den ovan nämnda förordningen finns dock inga undantag från underrättelseskyldigheten i den aktuella situationen, utan en underrättelse ska lämnas till arbetslöshetskassan även då. Det som Arbetsförmedlingen angett i handläggarstödet strider alltså mot förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det är inte acceptabelt att en myndighet utfärdar interna anvisningar som står i strid med gällande lagstiftning (se JO:s beslut den 15 juni 2020, dnr 6172-2018). Även på detta sätt har Arbetsförmedlingen alltså brustit, vilket är anmärkningsvärt. Jag är kritisk till myndighetens hantering.

Arbetsförmedlingen har medgett att hanteringen bör ändras och har också vidtagit åtgärder för att så ska ske. Det ser jag givetvis positivt på.

Arbetsförmedlingen har underlåtit att fullgöra sitt kontrollansvar

Av 6 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår att myndigheten ska verka för att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring samt legitimiteten i de arbetsmarknadspolitiska ersättningssystemen. Myndigheten ska i det syftet särskilt kontrollera att de arbetssökande som får arbetslöshetsersättning eller andra arbetsmarknadspolitiska ersättningar aktivt vidtar relevanta åtgärder för att ta sig ur sin arbetslöshet. Det framgår dessutom av 2 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att den verksamheten ska utformas och bedrivas så att risken för felaktiga utbetalningar minimeras.

Både reglerna om aktivitetsrapportering och myndighetens skyldighet att underrätta arbetslöshetskassan om den enskilde missköter arbetssökandet utgör delar av det kontrollansvar som regeringen ålagt Arbetsförmedlingen. Genom det arbetssätt och de rutiner som beskrivits ovan har myndigheten underlåtit att fullgöra det ansvaret. Det ser jag allvarligt på.

Tillgängligheten är bristfällig

Det senaste året har JO tagit emot ett flertal anmälningar där enskilda klagat på att det har varit svårt att komma fram till Arbetsförmedlingen. Av utredningen i AA:s ärende framgår att det förekommit perioder då inte alla telefonsamtal eller försök att nå myndigheten via chatt har besvarats. Utredningen visar t.ex. att knappt 20 procent av dem som under delar av hösten 2022 försökte kontakta Arbetsförmedlingen via chatt nådde fram till en handläggare. Att en myndighet är så svår att nå är självfallet inte acceptabelt. Det faktum att anmälningar om

bristande tillgänglighet återkommer hos JO tyder på att problemen inte bara varit tillfälliga och att Arbetsförmedlingen har svårt att komma till rätta med dem. Arbetsförmedlingen förtjänar kritik för den bristande tillgängligheten.

Arbetsförmedlingens yttranden till JO

Avslutningsvis vill jag ta upp en fråga om myndigheternas skyldighet att bidra till JO:s granskning.

För att JO ska kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag måste JO få tillgång till ett korrekt beslutsunderlag. En myndighet är därför skyldig att lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Det framgår av 13 kap. 6 § regeringsformen. JO har alltså en grundlagsfäst rätt att påkalla biträde i sitt utredningsarbete. När JO begär utredning eller upplysningar från en myndighet är syftet att få ett sakligt underlag för prövningen (se JO 1987/88 s. 111, dnr 855-1985). Innebörden av det är att JO måste kunna lita på att de handlingar och uppgifter som en myndighet lämnar till JO är korrekta och relevanta för de frågeställningar som aktualiseras genom en anmälan (se JO 2018/19 s. 588, dnr 4183-2016). De frågor som JO ställer måste vidare besvaras så noggrant som möjligt av myndigheten. Detta gäller inte minst i de situationer när JO ansett det nödvändigt att begära ett förnyat yttrande från myndigheten. I de fallen kan problemet t.ex. vara att myndigheten över huvud taget inte svarat på de frågor som JO ställt eller att de svar som tidigare lämnats framstår som motstridiga eller alltför oklara för att kunna läggas till grund för JO:s bedömning.

Min granskning av de aktuella ärendena har varit förenad med stora svårigheter. Orsaken till det är att Arbetsförmedlingen inte har besvarat de frågor jag ställt på ett tillfredsställande sätt och med den noggrannhet som krävs. Det är inte acceptabelt. Som framgått har jag behövt begära ett förnyat yttrande från myndigheten i ett av ärendena för att få svar på mina frågor, vilket har fördröjt min granskning i onödan. Trots detta kan jag konstatera att det kvarstår oklarheter om hur myndigheten ser på vissa frågor som aktualiserats i ärendena.

Yttrandena är inte tillräckligt tydliga och kan till viss del uppfattas som motstridiga angående rutinen att förlänga tidsfristen för aktivitetsrapportering. Det anges bl.a. i yttrandet i det ena ärendet att driftstörningar kan utgöra ett godtagbart skäl för att inte lämna in en rapport inom utsatt tid. I det andra ärendet framför Arbetsförmedlingen i stället att det saknas skäl att pröva om det finns godtagbara skäl i en sådan situation. Myndigheten har inte heller alls resonerat kring frågan om legalitet, trots att jag särskilt frågade efter det rättsliga stödet för den aktuella rutinen, utan enbart beskrivit syftet med den. Det förnyade yttrandet innehåller endast ett kort tillägg i den här frågan i förhållande till det tidigare yttrandet, vilket är anmärkningsvärt. Jag ser allvarligt på de brister som framkommit och utgår från att Arbetsförmedlingen i fortsättningen utformar sina yttranden till JO med den omsorg och tydlighet som krävs.

Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik

De aktuella ärendena visar att det finns stora brister hos Arbetsförmedlingen inom flera områden som gäller kravet på god förvaltning. Sammantaget förtjänar myndigheten allvarlig kritik för dessa brister. Det är särskilt anmärknings-

värt att Arbetsförmedlingen i de situationer som redovisas i det här beslutet inte iakttagit legalitetsprincipen trots den kritik som jag tidigare riktat mot myndigheten om det (se JO 2022/23 s. 30, dnr 338-2021).

Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att myndigheten uppfyller de krav som ställs på en god förvaltning. Jag kommer att följa utvecklingen på myndigheten inom de aktuella områdena och finner också skäl att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendena föredrogs av rättssakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.