

Arbetsförmedlingen kritiseras för passiv och bristfällig handläggning i ett ärende som gäller en person med funktionsnedsättning

Beslutet i korthet: En ung man med funktionsnedsättning skrev in sig på Arbetsförmedlingen i anslutning till att han avslutade sin gymnasieutbildning. Handläggaren missade dock att aktualisera honom för en s.k. SIUS-insats (särskild stödperson för introduktion och uppföljning), en insats som är särskilt avsedd för arbetssökande med funktionsnedsättning. Handläggningen avstannade och återupptogs inte förrän cirka sju månader senare. Först då fick den enskilde tillräckligt stöd för att kunna ge in de medicinska underlag som behövdes för att en funktionshinderkod skulle kunna registreras.

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. Om den enskilde har svårigheter att ta egna initiativ är det särskilt viktigt att myndigheten är aktiv i sin handläggning.

Arbetsförmedlingens passivitet gjorde att det tog ett år från det att den arbetssökande blev inskriven till dess att han fick en funktionshinderkod registrerad. JO kritiserar den passiva handläggningen och anser att det måste finnas rutiner för att upptäcka att ett ärende inte har drivits framåt under mer än sex månader. Bestämmelsen om väsentlig försening i 11 § förvaltningslagen är inte tillämplig 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. Sammanfattningsvis får myndigheten kritik för sin handläggning.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 april 2022 framförde AA klagomål mot Arbetsförmedlingen. Han klagade på att han inte fått tillräcklig hjälp från

myndigheten, att den varit svår att komma i kontakt med och att handläggningen varit långsam. Eftersom han har en funktionsnedsättning, fick han en s.k. SIUS-konsulent som skulle hjälpa honom. Han fick dock ingen hjälp utan han har själv ordnat de jobb som han har haft. Avsikten var att han skulle bli anställd med lönebidrag men Arbetsförmedlingen hjälpte inte till med detta.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in vissa handlingar från Arbetsförmedlingen. Därefter begärde JO att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som framkommit i AA:s anmälan. Myndigheten skulle även redogöra för vilken hjälp en arbetsökande med funktionsnedsättning kan förvänta sig. I sitt remissvar uppgav Arbetsförmedlingen följande (en fotnot och bilagor har utelämnats här).

Arbetsförmedlingens utredning

Av handlingarna i utredningen framgår bl.a. följande

AA hade kontakt med Arbetsförmedlingen i början av 2020 i samband med skolsamverkan. AA gick då fortfarande på gymnasiet och registrerades därför inte i Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS).

AA skrev in sig själv på Arbetsförmedlingen den 22 maj 2020 och blev därefter inbokad på ett planeringssamtal. Eftersom AA inte besvarade samtalet eller den efterföljande förfrågan blev han utskriven från Arbetsförmedlingen den 26 juni 2020. Den 3 juli 2020 skrevs AA återigen in vid Arbetsförmedlingen. Den ansvarige handläggaren förbisåg dock att aktualisera AA för en SIUS-insats på grund av handläggarens personliga skäl. Handläggningen av AA:s ärende avstannade därmed och återupptogs inte förrän i februari 2021.

Den 25 februari 2021 tog AA kontakt med Arbetsförmedlingen och handläggaren noterade då att han inte hade blivit erbjuden stödinsatsen "Jobbgaranti för ungdomar" (UGA) och att inget medicinskt underlag hade inkommit. Den 8 mars 2021 hölls ett telefonmöte med AA och han återinskrevs retroaktivt i UGA från och med den 1 januari 2021.

Den 11 mars 2021 informerade handläggaren AA om att det ingivna medicinska underlaget inte var godkänt och begärde in komplettering. Den 21 april 2021 kontaktade handläggaren AA igen för att stödja honom med att ta fram relevant medicinskt underlag. AA påbörjade samtidigt en praktik från den 15 mars 2021 till och med den 15 september 2021.

Den 4 juni 2021 kontaktade handläggaren AA och påminde honom att inkomma med medicinskt underlag. Den 7 juni 2021 inkom underlag vilka godkändes av psykolog den 10 juni 2021. Den 7 juli 2021 lämnades ärendet över till en ny sektion och handläggare för beredning av lönebidragsärendet.

Enheten Riktade insatser har anfört bl.a. följande avseende vilken hjälp en sökande med funktionshinder kan förvänta sig från Arbetsförmedlingen.

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.

Förutsättningen för att ta del av de särskilda insatserna är att Arbetsförmedlingen bedömer att funktionsnedsättningen har påverkan på arbetsförmågan. De särskilda insatserna syftar till att kompensera för nedsättningen i arbetsförmåga och stärka individens möjligheter att få eller behålla ett arbete.

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.

Arbetsförmedlingen Sjuhärad har anfört följande avseende AA:s ansökan om lönebidrag handläggning (utredning, beslut och dokumentation)

AA skrev in sig hos Arbetsförmedlingen den 20 maj 2020. Ansvarig handläggare har inte fört löpande daganteckningar under AA:s ärendeprocess och det är därför svårt att bedöma hans möjlighet till anställning med lönebidrag. Det framgår dock att ärendet lämnades över till en ny sektion för beredning av lönebidragsärendet när godkänt medicinskt underlag inkommit. Under handläggningen uppdagades det att den tilltänkta arbetsgivaren [...] inte var kvalificerad som stödmottagare.

Arbetsförmedlingen beviljade AA stöd till lönebidrag den 30 maj 2022. Beslutet upphävdes dock den 6 juli 2022 på grund av att arbetsgivaren inte inkom med efterfrågat anställningsavtal. Den 20 juli 2022 beviljade Arbetsförmedlingen återigen AA stöd till lönebidrag från den 1 augusti 2022 till och med den 31 juli 2023. Handläggningen i detta ärende har varit skyndsamt och det finns inga anmärkningar att anföra.

Arbetsförmedlingens bedömning m.m.

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 bl.a. följande. [...] För det fall en funktionsnedsättning har identifierats ska den arbetssökandes arbetsförmåga och arbetsförutsättningar, möjligheter och begränsningar med hänsyn till funktionsnedsättningen bedömas. En funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska styrkas genom ett medicinskt underlag och registreras i AIS utifrån ett strukturerat system om kod för uppgifter om hälsa och funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Arbetsförmedlingen gör följande bedömning

Service, utredning och åtgärder för att rätta brister i en framställning

Av utredningen i ärendet framgår att AA skrev in sig hos Arbetsförmedlingen den 22 maj 2020. Arbetsförmedlingen informerade AA innan han blev inskriven hos myndigheten att det ankommer på honom att lämna in relevant medicinskt underlag. Av ärendehandläggningen kan utläsas att handläggaren i mars 2021 kontaktade AA och bad honom att komplettera det medicinska underlaget samt därefter påmint honom om detta. Handläggaren har även kontaktat Vuxenhabiliteringen för att bistå AA att inge erforderligt underlag.

Det kan konstateras att ansvarig handläggare har vidtagit åtgärder för att AA ska få möjlighet att rätta brister i sin framställning, förelagt denne att inkomma med kompletteringar och verkat för att ärendet ska bli utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Därtill har handläggaren kontaktat Vuxenhabiliteringen och tillgodosett att AA fått hjälp att ta till vara sina intressen utifrån sin diagnos. Ansvarig handläggare har därmed iakttagit gällande rätt då denne har följt serviceskyldigheten samt påtalat brister och verkat för att ärendet ska bli utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Dokumentation och handläggning

Av utredningen framgår att ansvarig handläggare inte fört löpande daganteckningar under AA:s ärendeprocess. Vidare framgår att handläggaren inte har vidtagit några åtgärder i AA:s ärende under perioden juli 2020 till och med februari 2021.

Det kan konstateras att ansvarig handläggare inte har dokumenterat vilka åtgärder som har vidtagits i ärendet. Därtill har handläggaren underlåtit att vidtaga åtgärder för att driva ärendet framåt och därmed sannolikt försenat handläggningen.

Service och information om försening till den enskilde

AA har i sin skrivelse till JO anført att han vid ett flertal tillfällen försökt att komma i kontakt med ansvarig handläggare. Handläggaren har inte återkopplat till AA eller informerat honom om att ärendet kommer att bli försenat.

Det kan konstateras att ansvarig handläggare inte har besvarat AA:s förfrågningar avseende ärendet. Det framgår av utredningen att ansvarig handläggare inte har vidtagit några åtgärder i ärendet under perioden juli 2020 till och med februari 2021 samt att det förelagat svårigheter att få fram godkänt medicinskt underlag. Det borde därför ha stått klart för handläggaren att ärendehandläggningen sannolikt skulle komma att försenas. Handläggaren borde därför ha informerat AA om att handläggningen av ärendet skulle komma att försenas.

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

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

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 uppräknning 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 inledningskedet 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 utmaningar 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). Myndighetens utredningskyldighet 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. Om den enskilde har svårigheter att ta egna initiativ är det särskilt viktigt att myndigheten är aktiv i sin handläggning. Jag har förståelse för att det inte alltid är lätt för Arbetsförmedlingens personal att bilda sig en uppfattning om vilken hjälp den enskilde behöver, innan de medicinska underlagen har kommit in och bedömts. Det kan krävas flera kontakter med den enskilde för att förmå denne att ge in rätt underlag. Vidare kan det vara så att det inte är tillräckligt att enbart informera den enskilde om att medicinskt underlag behövs och sedan vänta på att utredningen kommer in. Om personen inte själv förmår att ta initiativ eller inte verkar förstå vilken utredning som behövs, måste Arbetsförmedlingen vara aktiv med hjälp och påminnelser. Det kan också innebära att myndigheten behöver ta kontakt med vårdgivare för att få in rätt underlag.

När ett medicinskt underlag har kommit in behöver Arbetsförmedlingen 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 5394-2022.)

Utredningen av AA:s funktionsnedsättning

I maj 2020 skrevs AA in hos Arbetsförmedlingen i samband med att han avslutade gymnasiet. Enligt anmälan kom han i kontakt med myndigheten via programmet "Särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd" (SIUS). När AA skrev in sig fick han, enligt Arbetsförmedlingens remissvar, information om att han skulle ge in medicinska underlag för att styrka sin

funktionsnedsättning. Det framgår dock inte av utredningen vilken ytterligare information AA fick i samband med inskrivningen eller om han då fick någon hjälp med att få fram medicinska underlag.

Redan det förhållandet att AA ombads ge in visst medicinskt underlag borde gett Arbetsförmedlingen anledning att överväga om han kunde ha svårigheter att på egen hand bevaka sina intressen. Av den anledningen borde myndigheten ha undersökt om han var i behov av stöd och hjälp för att kunna komma in med den dokumentation som behövdes för att en eventuell funktionshinderkod skulle kunna registreras. Så skedde inte. Av remissvaret framgår att den ansvariga handläggaren missade att aktualisera AA för en SIUS-insats i juli 2020 och därefter avstannade handläggningen.

AA har i sin anmälan gjort gällande att han kontaktade handläggaren flera gånger under 2020 utan att få svar. Det var först i februari 2021 som handläggningen återupptogs efter att AA hade tagit kontakt med handläggarens chef. I mars 2021 gjordes en planering i ärendet. En så lång passivitet i ärendet är naturligtvis inte acceptabel. Den framstår som särskilt allvarlig när den arbetsökande är nyinskriven och sannolikt har en funktionsnedsättning. I en sådan situation är det svårt för den enskilde att veta vad som förväntas av honom eller henne och vilka insatser han eller hon har rätt till. Enligt min mening måste det finnas rutiner för att upptäcka att ett ärende inte har drivits framåt under mer än sex månader.

När handläggningen återupptogs uppmärksammade Arbetsförmedlingen att AA inte hade blivit erbjuden stödinsatsen ”Jobbgaranti för ungdomar”. Myndigheten upptäckte även att han hade skickat in medicinska handlingar som inte hade skannats in eller bedömts. Det skedde först den 10 mars 2021. Arbetsförmedlingen konstaterade då att materialet inte var tillräckligt och AA uppmanades att komplettera det för att en funktionshinderkod skulle kunna registreras. En dryg månad senare – den 21 april 2021 – kontaktade Arbetsförmedlingen vuxenhabiliteringen för att hjälpa AA att komma in med rätt underlag. Den 4 juni 2021 påminde handläggaren om kompletteringen och materialet lämnades in den 7 juni 2021. En månad senare registrerade Arbetsförmedlingen en funktionshinderkod.

Jag ser i och för sig positivt på att Arbetsförmedlingen under våren hjälpte AA att kontakta vårdgivaren och påminde honom om att ge in det medicinska underlaget. Det borde dock ha skett på ett betydligt tidigare stadium. Arbetsförmedlingens passivitet gjorde att det tog ett år från det att AA blev inskriven till dess att han fick en funktionshinderkod registrerad.

Som jag redan nämnt har AA uppgett att han vid flera tillfällen försökt att kontakta sin handläggare utan att lyckas. Utredningen tyder också på att det funnits brister i myndighetens tillgänglighet och service. Jag vill därför påminna Arbetsförmedlingen om att det följer av myndighetens serviceskyldighet (6 § FL) att det ska vara möjligt för den enskilde att nå myndigheten. I de fall

handläggaren inte är anträffbar ska någon från myndigheten återkomma till den enskilde så snart det är möjligt. Det gäller såväl kontakter per telefon som per e-post eller brev.

Passiv handläggning och tillämpning av 11 § FL

Några åtgärder vidtogs alltså inte i AA:s ärende under perioden juli 2020 till och med februari 2021. 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 AA 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 så 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.

Ansökningar om anställning med lönebidrag

Vid två tillfällen ansökte AA om lönebidrag för anställningar som han själv hade hittat. Enligt anmälan kom lönebidragsanställningarna inte till stånd på grund av Arbetsförmedlingens handläggning. Det framkommer dock av myndighetens remissvar att orsaken till att dessa anställningar inte godkändes var att de respektive arbetsgivarna inte uppfyllde kraven. Det har dock inte framkommit att myndigheten fördröjde förfarandet. Jag finner därför inte skäl för att kritisera Arbetsförmedlingen för hur dessa ansökningar hanterades.

Däremot framgår det av Arbetsförmedlingens remissvar att handläggaren inte förde löpande anteckningar i AA:s ärende om lönebidrag. 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. Arbetsförmedlingen borde ha fört dokumentation löpande.

Arbetsförmedlingen kritiseras

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

Ärendet avslutas.

Thomas Norling

Ärendet har föredragits av Emma Rönström.

Tf. byråchefen Karl Lorentzon har deltagit i beredningen.