

Kritik mot Arbetsförmedlingen för brister i utformandet av ett omprövningsbeslut rörande återkrav

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 mars 2018 klagade AA på Arbetsförmedlingen och anförde bl.a. följande. Omprövningsbeslutet från den 29 januari 2018 har inte inbegripit någon faktisk omprövning eller redovisning av vad omprövningen bestått i. Beslutet är undermåligt underbyggt. Arbetsförmedlingen har brutit i såväl sin skyldighet att ta ställning till de invändningar som bolaget har anfört i sin begäran om omprövning som i myndighetens motiveringsskyldighet. Konsekvenserna av denna underlåtenhet är allvarliga för bolaget.

Utredning

Handlingar i ärendet hämtades in från Arbetsförmedlingen. Myndigheten anmodades därefter att yttra sig över det som hade förts fram i anmälan. I sitt remissvar anförde Arbetsförmedlingen bl.a. följande.

Redogörelse för handläggningen

Under våren 2017 inledde Arbetsförmedlingen en utredning av BB:s (bolaget) stöd för nystartsjobb. Detta efter att myndigheten fått indikationer om att besluten om stöd hade grundats på felaktiga uppgifter och att ersättning därför utgått felaktigt.

Efter slutförd utredning bedömde Arbetsförmedlingen att bolaget inte hade rätt till stöd för nystartsjobb och att besluten därför skulle omprövas. Orsakerna till detta var att bolaget inte hade tecknat erforderliga försäkringar och att de arbetstagare som bolaget fått stöd för varit behovsanställda, vilket inte ger rätt till nystartsjobb.

Arbetsförmedlingen skickade den 7 juli 2017 ett kommuniceringsbrev till bolaget, innehållande information om att myndigheten bedömde att bolaget förorsakat att stöd för nystartsjobb utbetalats felaktigt och därför var återbetalningsskyldigt för tidigare utbetalt stöd, samt att inga ytterligare utbetalningar skulle göras.

Bolaget lämnade synpunkter på kommunikeringen i en skrivelse daterad den 14 augusti 2017. Till skrivelsen bifogades en fullmakt som gav AA rätt att uppträda och verka som ombud för bolaget i ärendet.

Bolagets yttrande förändrade inte Arbetsförmedlingens bedömning. Arbetsförmedlingen beslutade därför den 14 september 2017 att bolaget var återbetalningsskyldigt med 717 724 kronor som utbetalats som stöd för nystartsjobb.

Arbetsförmedlingen beslutade även samma dag att neka utbetalning av stöd för nystartsjobb för maj månad 2017. Besluten motiverades med att bolaget haft anställningar som kan likställas med behovsanställningar, att anställningsförhållandena inte överensstämde med de uppgifter företaget lämnat i ansökningshandlingar och anställningsavtal, samt att företaget inte inkommit med underlag som visade att företaget haft erforderliga försäkringar.

Den 9 november 2017 begärde bolaget omprövning av Arbetsförmedlingens beslut. Till bolagets begäran om omprövning bifogades handlingar som bolaget ansåg påvisa att de hade erforderliga försäkringar. Vidare bifogades även anställningsavtal och orderbeställningar som visade att det rörde sig om timanställningar, vilket Arbetsförmedlingen enligt bolaget redan vid ansökningstillfället borde ha förstått.

Den 29 januari 2018 avslog Arbetsförmedlingen bolagets begäran om ändring av tidigare beslut. I Arbetsförmedlingens omprövningsbeslut motiverades skälet för beslutet:

Enligt gällande bestämmelser är mottagaren av ekonomiskt stöd återbetalningsskyldig om denne genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att stöd eller bidrag har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp. Av bestämmelserna framgår bland annat att lön och andra anställningsförmåner ska följa av kollektivavtal eller i väsentliga delar vara likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal inom branschen, att den arbetsgivare som har fått stöd ska ge Arbetsförmedlingen eller den som Arbetsförmedlingen utser tillfälle att granska verksamheten och lämna de uppgifter som behövs för granskningen samt att en mottagare av ekonomiskt stöd är återbetalningsskyldig om han eller hon genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att stöd har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp.

Av handlingarna i ärendet framgår att det arbete som de i ärendet aktuella arbetstagarna utfört i hög omfattning har varierat mellan olika arbetsmånader, trots att de enligt de ansökningar om stöd för nystartsjobb och de anställningsavtal som BB har lämnat till Arbetsförmedlingen, har anställts på heltid eller på deltid i en fast omfattning. Företaget har därmed lämnat oriktiga uppgifter, har förorsakat att stöd har lämnats på felaktig grund och är återbetalningsskyldigt.

Mot bakgrund av ovanstående finner Enheten Central omprövning att Sektionen Utbetalningskontroll har haft fog för sina beslut. Några särskilda skäl för Arbetsförmedlingen att efterge eller avstå från krav på återbetalning eller neka utbetalning av stöd har inte framkommit. Din begäran om ändring av de tidigare besluten ska därför avslås.

CC, kvalificerad handläggare på enheten Central omprövning har lämnat följande uppgifter.

I Sektionen Utbetalningskontrollens beslut om återkrav och nekad utbetalning omnämndes både omständigheten att anställningarna bedömdes vara behovsanställningar och att samtliga underlag gällande FORA inte inkommit. Det även fast enbart den förstnämnda omständigheten i sig hade inneburit att stöd skulle återkrävas och nekas.

Det går inte med säkerhet att uttala sig om orsaken till att Sektionen Utbetalningskontroll valde att inkludera frågan om försäkringar i beskrivningen av vilka skäl som låg till grund för besluten, istället för att tydligare beskriva det som en omständighet som därutöver förelåg.

Orsaken till att omständigheterna kring försäkringarna inte nämndes i omprövningsbeslutet kan delas upp i följande skäl, som hänger samman:

- Utfallet i ärendet hade inte kunnat påverkas, men det hade riskerat att ge ett sådant intryck.

- Frågan om försäkringar berörde i en del avseenden endast vissa delar av den period som var aktuell i ärendet, och i vissa avseenden endast en del av arbetstagarna, samtidigt som frågan om anställningsform berörde samtliga arbetstagare och perioden i sin helhet. Därför hade det funnits en risk att ge ett felaktigt intryck av vad som var grunden för beslutet, samt att grunderna var olika för olika arbetstagare och/eller olika delar av perioden.

Sammantaget gjordes bedömningen att bolaget inte hade erforderliga försäkringar, men av ovan beskrivna skäl fanns inte orsak att ta upp frågan i grunderna för omprövningsbeslutet. De anställningsavtal som bolaget åberopade i sin begäran om omprövning, samt övrigt underlag i ärendet ingick även i bedömningen för omprövningsbeslutet.

Arbetsförmedlingens bedömning av handläggningen

Av 20 § förordningen om stöd för nystartsjobb framgår att beslut enligt förordningen ska omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning.

Av 20 § första stycket förvaltningslagen framgår att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende ska innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen. Har skälen utelämnats, bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand.

Till bolagets begäran om omprövning bifogades ett antal bilagor som bolaget ansåg påvisade att de haft erforderliga försäkringar och att de aktuella anställningarna var timanställningar, vilket Arbetsförmedlingen enligt bolaget borde ha insett redan vid ansökningstillfället.

Arbetsförmedlingen omprövade beslutet i enlighet med 20 § förordningen om stöd för nystartsjobb och gjorde en ny prövning av sakfrågan. I omprövningsbeslutet lämnades en motivering till varför beslutet inte ändrades och vad som varit avgörande för utgången i ärendet. Det vill säga att det arbete som de aktuella arbetstagarna utfört i hög omfattning varierat mellan olika arbetsmånader, trots att de enligt de ansökningar om stöd för nystartsjobb och de anställningsavtal som bolaget lämnat till Arbetsförmedlingen, hade anställts på heltid eller på deltid i en fast omfattning.

I omprövningsbeslutet bemöttes inte uttryckligen de invändningar som bolaget lämnade i sin begäran om omprövning. Det kan därför uppfattas som att synpunkterna inte beaktades vid myndighetens bedömning av ärendet. Av de uppgifter som CC lämnat framgår emellertid att allt underlag i ärendet beaktades och ingick i bedömningen för omprövningsbeslutet. Utgången i ärendet påverkades därmed inte av att alla invändningar inte bemöttes i omprövningsbeslutet.

Det är dock viktigt att Arbetsförmedlingen utformar sina beslut på ett sådant sätt att det framgår hur myndigheten har resonerat och hur eventuella invändningar har bedömts. Beslut som inte kan överklagas och som har betydande verkan kan även kräva en mer utförlig beslutsmotivering jämfört med överklagbara beslut och beslut som har mindre påverkan på den enskilde.

Det finns därför skäl till att det i omprövningsbeslutet tydligare borde ha framgått vilka överväganden som Arbetsförmedlingen gjorde med anledning av bolagets synpunkter. Bolagets invändningar avseende försäkringar och anställningsavtal borde därmed ha bemötts i omprövningsbeslutet.

Med anledning av det inträffade kommer Arbetsförmedlingen att i myndighetens handbok för omprövning, förtydliga att argument som framförs i en begäran om omprövning och som har betydelse för beslutet, ska bemötas i omprövningsbeslutet.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

En ny förvaltningslag (2017:900) trädde i kraft den 1 juli 2018. Vid tidpunkten för Arbetsförmedlingens handläggning i det aktuella ärendet gällde den tidigare förvaltningslagen (1986:223), FL. Jag kommer därför i det följande att hänvisa till bestämmelserna i 1986 års förvaltningslag.

Förvaltningslagen innehåller få regler om utformningen av förvaltningsmyndigheters beslut. Vad som föreskrivs i detta avseende inskränker sig i huvudsak till att myndigheterna ska uttrycka sig lättbegripligt (7 §) och att de i allmänhet ska motivera sina beslut så att de skäl som har bestämt utgången ska framgå (20 §).

Att myndigheterna ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt innebär att myndigheterna ska utforma sina beslut på ett sådant sätt att den enskilde kan förstå vilka motiv som ligger till grund för myndighetens ställningstagande. Här i ligger att beslutsmotiveringen ska vara tydlig.

JO har vid flera tidigare tillfällen uttalat sig om hur myndigheter bör utforma sina beslut och den motiveringsskyldighet som följer av förvaltningslagen. JO uttalade bl.a. följande i JO 2013/14 s. 490, dnr 6160-2011.

Motiveringskravet syftar bl.a. till att garantera att myndigheterna prövar sina ärenden på ett sakligt och enhetligt sätt. En bra motivering ökar förståelsen för beslutet och gör det lättare för parten att bedöma om det lönar sig att överklaga eller inte. Meningslösa klagomål kan undvikas och i andra fall hjälper motiveringen parten att bygga upp sitt resonemang. En utebliven eller alltför generell motivering försvårar på motsvarande sätt partens möjligheter att finna argument för sin inställning. Motiveringen får på så sätt även betydelse för den överprövande instansen. Väl motiverade beslut är vidare en förutsättning för att allmänheten ska känna förtroende för myndigheternas kompetens och objektivitet.

För att motiveringen ska fylla sin funktion krävs att den håller en viss kvalitet. Enligt lagtexten ska en motivering innehålla ”de skäl som har bestämt utgången”. Lagen ställer alltså inte krav på detaljerade redogörelser för varje omständighet som har haft betydelse för utgången. Det är de springande punkterna – de omständigheter som har varit avgörande för myndigheternas beslut – som ska redovisas. I kommentaren till förvaltningslagen uttalas att man visserligen inte kan begära att förvaltningsmyndigheternas beslut ska efterlikna domstolarnas domar men att beslutet måste göra det begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna kan gå isär (Hellners och Malmqvist, 3 uppl., s. 237). Det sistnämnda innebär vidare att myndigheten i sin motivering bör bemöta de argument och synpunkter som den enskilde har fört fram t.ex. i samband med kommunikering eller vid begäran om omprövning.

Vilka krav som kan ställas på en motivering skiftar naturligtvis beroende på beslutets karaktär. Ett beslut som exempelvis får stor betydelse för klagandens ekonomi kräver självfallet utförligare motiveringar än enklare rutinbeslut. Vissa grundläggande krav bör emellertid alltid vara uppfyllda. För den som berörs av ett beslut är det viktigt att myndigheten redovisar hur den har kommit fram till sitt beslut. Endast om skälen redovisas öppet har den som beslutet rör möjlighet

att förstå varför myndigheten har beslutat på ett visst sätt, hur fakta och bevisning har värderats och hur gällande bestämmelser har tillämpats.

Jag har tagit del av omprövningsbeslutet från den 29 januari 2018 i sin helhet.

Jag noterar inledningsvis att under rubriken "*Bakgrund*" hänvisas till det beslut från den 14 september 2017 som BB (bolaget) har begärt omprövning av. Av redogörelsen framgår bl.a. de tre grunder som Arbetsförmedlingen har anfört som skäl till varför bolaget är återbetalningsskyldigt. Denna inledning anser jag vara viktig för att läsaren av beslutet ska förstå bakgrunden till det tidigare beslutet och vad som nu ska omprövas.

Därefter, under samma rubrik, framgår endast att bolaget har begärt omprövning av beslutet. Jag saknar här en redogörelse för vilket underlag bolaget har kommit in med och vilka yrkanden och argument som lagts fram i begäran om omprövning. Syftet med en sådan redogörelse är främst att den som har begärt omprövning ska kunna få en bekräftelse på att myndigheten har tagit del av de handlingar som skickats in och att yrkandena har uppfattats på rätt sätt.

Under rubriken "*Skälen för beslutet*" anger Arbetsförmedlingen att bolaget har lämnat oriktiga uppgifter då arbetstagarna utfört arbete i annan omfattning än vad bolaget har uppgett. De övriga grunder som tagits upp i beslutet från den 14 september 2017 och som bolaget argumenterat kring i sin begäran om omprövning berörs överhuvudtaget inte. Även om endast en av grunderna räcker för återkrav, vilket Arbetsförmedlingen uppgett i sitt remissvar, anser jag att myndigheten borde ha bemött bolagets argument även i dessa delar. Jag kan överhuvudtaget inte utläsa att Arbetsförmedlingen har bedömt någon uppgift som bolaget framfört i sin begäran om omprövning. Det är inte tillräckligt att beslutsfattaren, när beslutet i efterhand ifrågasätts, konstaterar att allt underlag beaktats vid beslutsfattandet. Bolagets synpunkter borde således ha bemötts i beslutet. Mot denna bakgrund anser jag att det aktuella beslutet är alltför knapphändigt motiverat.

Jag noterar avslutningsvis att myndigheten har hänvisat till fel paragraf under rubriken "*Beslutet får inte överklagas*". Myndigheten har felaktigt hänvisat till 22 a § förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb i stället för 20 a § i samma förordning.

Arbetsförmedlingen förtjänar kritik för den bristfälliga utformningen av omprövningsbeslutet.

Jag noterar att Arbetsförmedlingen i sitt remissvar har angett att myndighetens handbok om omprövning kommer att förtydligas i nu aktuellt hänseende. Jag ser positivt på denna åtgärd och förutsätter att myndigheten därvid noterar att bestämmelsen om motiveringsskyldighet i den numera gällande

förvaltningslagen (2017:900) har en något annorlunda utformning än motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen (1986:223).

Ärendet avslutas.

Thomas Norling

Heidi Sundgren
föredragande

Byråchefen Marcus Agnvall har deltagit i beredningen av ärendet.