

Kritik mot Arbetsförmedlingen för att myndigheten upprepade gånger meddelat en arbetssökande att han riskerade sanktioner utan att det fanns grund för det

Beslutet i korthet: Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen vid tre tillfällen meddelade en arbetssökande att man övervägde att fatta beslut om sanktioner mot honom för att han inte lämnat in sina aktivitetsrapporter i tid eller kommit till ett inbokat möte, trots att han fullgjort sina åtaganden. Det inträffade berodde på att den arbetssökandes aktivitetsrapporter och besök inte registrerats i Arbetsförmedlingens system och att någon kontroll av att han verkligen brustit i sina åtaganden inte skett. Arbetsförmedlingen kritiserar för bristerna.

Enligt JO ska en myndighet naturligtvis inte meddela en enskild att en sanktion kan bli aktuell utan att det finns grund för det. Ett sådant förfarande undergräver förtroendet för myndigheterna och står i strid med kravet på myndigheter att iakttä saklighet och endast lämna korrekt information. JO:s granskning av anmälningsärenden och rapporter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen visar att det inte är ovanligt att arbetssökande får skrivelser om att en sanktion kan bli aktuell trots att det inte finns grund för det. Arbetsförmedlingen måste se över sina rutiner så att detta kan undvikas.

I beslutet görs även vissa uttalanden om Arbetsförmedlingens rutiner när en arbetsförmedlare blir sjuk och därför inte kan delta i ett inbokat möte med den arbetssökande.

Anmälningarna

Inledning

I anmälningar till JO förde AA fram klagomål mot Arbetsförmedlingen. Han uppgav att det fanns allvarliga brister i myndighetens rutiner för aktivitetsrapportering och hantering av inbokade möten och anförde bl.a. följande.

Under 2015 och 2016 var han inskriven som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen, kontoret Stockholm City, och deltog i det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin. Han var skyldig att lämna in en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen varje månad och att besöka kontoret på bestämda tider. Han fyllde i sina aktivitetsrapporter på en särskild blankett och skickade dem per post till Arbetsförmedlingen. Två

av de aktivitetsrapporter han lämnade in registrerades dock inte och det dokumenterades inte att han kommit till ett inbokat möte som dock inte blev av. Bristerna ledde till att han vid tre tillfällen fick en skrivelse från Arbetsförmedlingen om att myndigheten övervägde sanktioner mot honom. Efter att han bestritt det som lades honom till last skrevs ärendena så småningom av. Det kan dock inte vara riktigt att Arbetsförmedlingen hotar med sanktioner när det i själva verket är myndigheten som inte följt reglerna.

De närmare omständigheterna var följande.

Aktivitetsrapport för februari 2015

Den 26 mars 2015 fick AA ett meddelande från Arbetsförmedlingen, daterat den 18 mars 2015, om att hans aktivitetsrapport för februari 2015 var godkänd. Nästa dag fick han ett brev från Arbetsförmedlingens enhet för ersättningsprövning, daterat den 20 mars 2015, där det angavs att Arbetsförmedlingen övervägde att fatta ett beslut om varning eftersom han inte hade lämnat in sin aktivitetsrapport för februari 2015 i rätt tid. Han kontaktade Arbetsförmedlingens kundtjänst som bekräftade att hans aktivitetsrapport för februari 2015 kommit in till myndigheten med post den 4 mars 2015. Rapporten hade dock inte registrerats förrän den 18 mars 2015.

Möte på Arbetsförmedlingen den 18 juni 2015

Den 18 juni 2015 infann AA sig på sitt arbetsförmedlingskontor för ett bokat möte med sin handläggare. Efter att ha väntat en stund fick han reda på att handläggaren var sjuk. Han hade inte informerats om detta i förväg. Han bad tjänstemannen i receptionen att anteckna att han infunnit sig till mötet. Den 7 september 2015 meddelade enheten för ersättningsprövning att Arbetsförmedlingen övervägde att fatta ett beslut om varning för att han uteblivit från det inbokade mötet.

Aktivitetsrapport för juli 2016

Den 1 augusti 2016 skickade AA sin aktivitetsrapport för juli 2016 till Arbetsförmedlingen. När han hade kontakt med arbetsförmedlingskontoret den 3 augusti 2016 upplystes han om att registreringen släpade något eftersom det var semestertider, men att rapporten säkert skulle registreras inom några dagar. Den 23 augusti 2016 meddelade enheten för ersättningsprövning att Arbetsförmedlingen övervägde att fatta beslut om en sanktion mot honom eftersom han inte lämnat in sin aktivitetsrapport för juli 2016. AA kontaktade då arbetsförmedlingskontoret på nytt och bad sin handläggare att efterlysa aktivitetsrapporten internt. Den 30 augusti 2016 hittades rapporten. Den registrerades samma dag som inkommen till myndigheten den 2 augusti 2016.

Utredning

Arbetsförmedlingen uppmanades att yttra sig över anmälningarna och redogöra för myndighetens rutiner i fråga om registrering av aktivitetsrapporter och dokumentation av t.ex. inställelse till inbokade möten.

Arbetsförmedlingen yttrade sig och gav in myndighetens rutiner för dokumentation och registrering av aktivitetsrapporter samt Arbetsförmedlingens handläggarstöd Aktivitetsrapport (AFSH 2/2016).

Arbetsförmedlingen bekräftade i sitt yttrande att AA:s aktivitetsrapporter för februari 2015 och juli 2016 inte hade registrerats i anslutning till att de kom in till myndigheten utan först efter 14 respektive 28 dagar. Myndigheten beklagade det inträffade. Arbetsförmedlingen uppgav vidare att det finns tydliga rutiner för hur inlämnade aktivitetsrapporter ska hanteras och att man kommer att undersöka och följa upp varför rutinerna inte följts.

När det gällde AA:s inställelse till det inbokade mötet på arbetsförmedlingskontoret den 18 juni 2016 bekräftade Arbetsförmedlingen att det inte dokumenterats att AA kom till mötet. Myndigheten anförde bl.a. följande.

AA [anför] att han före besöket på arbetsförmedlingskontoret inte fick något besked via mail eller telefon om att hans arbetsförmedlare insjuknat och därmed inte var tillgänglig för det avtalade mötet.

Vid Arbetsförmedlingens granskning [...] har det framkommit att AA:s klagomål tyvärr inte är obefogat och att det, om än i begränsad omfattning, kan förekomma att besökare kommer till förmedlingskontoret i onödan. Bakgrunden är följande.

När en arbetsförmedlare insjuknar och därför inte kan ta ett inbokat möte är rutinen att någon av förmedlarens kollegor inom arbetslaget rycker in och genomför mötet. Inbokade möten avbokas således inte på grund av sjukdom. Detta beror dels på att avbokningar skulle kunna störa den aktivitetsrapportering som ska ske enligt bestämmelserna i 6–6 b §§ i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Dessutom är det inte säkert att kollegorna till den sjukfrånvarande förmedlaren har möjlighet att kontakta de arbetssökande som har inplanerade möten under sjukdagen. I arbetsförmedlarnas Outlook-kalender framgår visserligen att ett möte ska ske, men inga personuppgifter om vilka arbetssökande som ska komma till mötet. Konsekvensen av strävandena att undvika alla risker för en olovlig personuppgiftsbehandling i Outlook-kalendern blir då att kollegorna inte vet vilken arbetssökande som kommer att komma till ett möte.

Sammanfattningsvis gäller alltså att vid sjukfall hos en arbetsförmedlare kontaktas inte de arbetssökande som har inplanerade möten den dagen utan i stället får arbetsförmedlarens kollegor ta dessa möten. Kollegorna vet inte vem den arbetssökande är förrän denne presenterar sig i receptionen. Om ingen kollega har möjlighet att ta mötet kan det tyvärr inte uteslutas att den arbetssökande rest till kontoret i onödan. Arbetsförmedlingen kan inte annat än beklaga att detta skedde vid AA:s besök.

Arbetsförmedlingen beklagar [...] att AA:s avtalade möte den 18 juni 2015 inte kom att genomföras, men utredningen i ärendet har inte visat på några systematiska brister avseende arbetslagets agerande när en arbetsförmedlare blir sjuk.

Rättsliga utgångspunkter

Saklighet och opartiskhet

Förvaltningsmyndigheter ska iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet (1 kap. 9 § regeringsformen).

Redovisning av aktivitetsrapporter

Med utgångspunkt i sin individuella handlingsplan eller etableringsplan ska den som är arbetslös regelbundet, i en aktivitetsrapport, redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period som rapporten avser. Arbetsförmedlingen ska skyndsamt granska inkomna aktivitetsrapporter. (Se 6 a § förordningen [2000:628] om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.)

Arbetsförmedlingen får meddela föreskrifter om hur aktivitetsrapporten ska vara utformad samt om när och hur den ska lämnas (6 b § nämnda förordning).

Av Arbetsförmedlingens föreskrifter om aktivitetsrapportering framgår att aktivitetsrapporten som huvudregel ska lämnas till Arbetsförmedlingen efter varje kalendermånads utgång. Det framgår vidare att en aktivitetsrapport bl.a. får lämnas i formuläret Aktivitetsrapport. (Se 2 och 5 §§ AFFS 2013:2 och 3–4 §§ AFFS 2015:4.)

När en aktivitetsrapport lämnas på en skriftlig blankett ska den registreras som inkommen i systemstödet för aktivitetsrapporter. Blanketten ska dessutom ankomststämplas och sorteras in i den pärm för aktivitetsrapporter som ska finnas på varje arbetsförmedlingsenhet. Om den arbetslöse deltar i ett program och kan få aktivitetsstöd skickas automatiskt ett meddelande till enheten för ersättningsprövning om rapporten inte har registrerats den 14:e i månaden. Om den arbetssökande har lämnat in aktivitetsrapporten i tid, men Arbetsförmedlingen av misstag inte har registrerat den, ska meddelandet till enheten för ersättningsprövning kompletteras med nödvändig information. (Se Arbetsförmedlingens handläggarstöd Aktivitetsrapport, AFHS 2/2016.)

Varning och avstängning från rätt till ersättning

Den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin och uppbär aktivitetsstöd ska varnas om han eller hon inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid eller inte har besökt eller tagit kontakt med Arbetsförmedlingen vid en överenskommen tidpunkt utan att ha något godtagbart skäl för detta. Om den arbetssökande missköter arbetssökandet vid upprepade tillfällen, utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning ett antal dagar. (Se 14 a § förordningen [1996:1100] om aktivitetsstöd.)

Arbetsförmedlingen beslutar i frågor om varning och avstängning (se 14 j § förordningen om aktivitetsstöd). Ansvar för den prövningen ligger hos Arbetsförmedlingens enhet för ersättningsprövning.

Dokumentation

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

Bedömning

Inledning

När en arbetssökande inte har lämnat in en aktivitetsrapport eller kommit till ett inbokat möte underrättas enheten för ersättningsprövning, som tar ställning till om man ska inleda ett ärende om en sanktion mot den enskilde. Ett sådant ärende innefattar myndighetsutövning och ställer stora krav på en rättssäker handläggning.

Aktivitetsrapportering

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen, kontoret Stockholm City, registrerat de aktivitetsrapporter som AA lämnat in först efter 14 respektive 28 dagar. Dröjsmålet med registreringen fick till följd att ett automatiskt meddelande skickades till Arbetsförmedlingens enhet för ersättningsprövning. Såvitt framgår har enheten sedan, utan att kontrollera saken närmare, skickat en skrivelse till AA om att Arbetsförmedlingen övervägde att besluta om en varning med anledning av att han inte aktivitetsrapporterat.

En myndighet ska naturligtvis inte meddela en enskild att en sanktion kan bli aktuell utan att det finns grund för det. Ett sådant förfarande undergräver förtroendet för myndigheterna och står i strid med kravet på myndigheter att iakttä saklighet och endast lämna korrekt information. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för bristerna.

Det har i min granskning av anmälningsärenden och vid ett möte med enheten för ersättningsprövning kommit fram att det inte är ovanligt med försenade registreringar av aktivitetsrapporter. Att rutinerna för registrering av aktivitetsrapporter inte följs framgår även av rapporter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF (se bl.a. rapport 2016:2 Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd, avsnitt 4.5.1).

För att undvika att arbetssökande får meddelanden om att varning eller indragen ersättning kan bli aktuell trots att de fullgjort sina åtaganden måste Arbetsförmedlingen se till att handläggarna följer myndighetens rutiner och registrerar inlämnade aktivitetsrapporter i anslutning till att de ges in. Enheten för ersättningsprövning bör dessutom regelmässigt kontrollera att ett automatiskt genererat meddelande är korrekt innan en skrivelse om sanktioner skickas ut. Ett alternativ är att de automatiska meddelandena till enheten för

ersättningsprövning tas bort och att arbetsförmedlarna aktivt får godkänna ett meddelande innan det skickas. Jag utgår från att Arbetsförmedlingen kommer att se över sina rutiner i dessa avseenden.

Mötesrutiner

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen, kontoret Stockholm City, inte dokumenterade att AA var på kontoret på utsatt tid för ett inbokat möte den 18 juni 2015. Detta fick till följd att ett meddelande automatiskt skickades till enheten för ersättningsprövning. Såvitt framgår har enheten sedan, utan att kontrollera saken närmare, skickat en skrivelse till AA om att Arbetsförmedlingen övervägde att fatta ett beslut om varning.

Som jag angett tidigare ska en myndighet naturligtvis inte meddela enskilda att sanktioner kan bli aktuella utan att det finns grund för det. Arbetsförmedlingen ska kritiseras för den bristande dokumentationen av att AA inställt sig på avtalad tid och för att myndigheten meddelat honom att en sanktion kunde bli aktuell trots att det inte fanns grund för det.

Av den tidigare nämnda IAF-rapporten (2016:2) framgår att det inte är ovanligt att arbetsförmedlare glömmar att notera att en arbetssökande infunnit sig till ett inbokat möte, vilket kan leda till att skrivelser liknande den AA fick skickas ut. Ett nytt handläggarstöd från Arbetsförmedlingen om meddelanden till bl.a. enheten för ersättningsprövning anger emellertid att arbetsförmedlaren numera aktivt måste godkänna att ett meddelande skickas när en arbetssökande inte har kommit till ett möte (AFHS 5/2015, version 3.0). Detta bör kunna bidra till att det inte skickas felaktiga meddelanden till enheten för ersättningsprövning. Jag ser positivt på att de nya rutinerna införts.

När det gäller det förhållandet att AA inte underrättades om att hans arbetsförmedlare var sjuk dagen för mötet har Arbetsförmedlingen uppgett att man i sådana fall inte kontaktar de berörda arbetssökandena utan i stället, om det är möjligt, låter arbetsförmedlaren kollegor hålla dessa möten. Myndigheten har uppgett att orsaken till detta är att man inte vill störa aktivitetsrapporteringen, men också att man inte har kännedom om vilka arbetssökande som har möten inplanerade. För att undvika en olovlig personuppgiftshandling registrerar man nämligen inte några personuppgifter i arbetsförmedlarnas Outlook-kalendrar.

Självklart ska Arbetsförmedlingens rutiner vara förenliga med reglerna om personuppgiftsbehandling. Det framstår emellertid som orimligt att ett möte inte ska kunna bokas av eller om när en arbetsförmedlare blir sjuk och det inte finns någon kollega som kan ta mötet i hans eller hennes ställe. Arbetsförmedlingen har i sitt remissvar inte närmare reflekterat över de konsekvenser myndighetens rutiner får för de arbetssökande eller om det finns anledning att ändra på dem, vilket jag finner anmärkningsvärt. Det kan inte vara omöjligt att skapa rutiner som gör det möjligt för Arbetsförmedlingen att boka om ett möte utan att det strider mot personuppgiftslagstiftningen. Någon eller några personer på varje

kontor borde t.ex. kunna ges tillgång till nödvändiga uppgifter. Jag utgår från att Arbetsförmedlingen kommer att se över sina rutiner även i den här delen.

Sammanfattande bedömning

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen vid tre tillfällen har meddelat AA att man övervägde att fatta beslut om sanktioner mot honom för att han inte lämnat in sina aktivitetsrapporter i tid eller kommit till ett inbokat möte, trots att han fullgjort sina åtaganden. Det inträffade har berott på att AA:s aktivitetsrapporter och besök inte registrerats i Arbetsförmedlingens system och att någon kontroll av att han verkligen brustit i sina åtaganden inte skett. Arbetsförmedlingen kritiserar för bristerna.

Min granskning av anmälningsärenden, liksom IAF:s inspektionsrapporter, visar att det inte är ovanligt att arbetssökande får skrivelser om att en sanktion kan bli aktuell utan att det finns grund för det. Arbetsförmedlingen måste se över sina rutiner så att detta undviks i framtiden.

Av utredningen framgår också att Arbetsförmedlingen inte kan boka av eller om möten vid en arbetsförmedlares sjukfrånvaro när det behöver göras, eftersom uppgifter om de aktuella arbetssökandena inte anges i de anteckningar om inbokade möten som finns i förmedlarnas elektroniska kalendrar. Enligt min mening är ordningen – som inte tar någon hänsyn till de arbetssökandes intressen – ohållbar. Arbetsförmedlingen bör se över sina rutiner även i denna del.