

Inspektion av Arbetsförmedlingen, verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad, enheten Jämtland Härjedalen, och verksamhetsområde Direkt, enheten Omprövning, den 15–18 april 2024

JO:s uttalande i korthet: Den 15–18 april 2024 genomförde JO en inspektion av Arbetsförmedlingen. Det allmänna intrycket av verksamheten var försiktigt positivt och det framgick att myndigheten hade vidtagit åtgärder som i vissa avseenden hade fått den eftersträlvade effekten att höja kvaliteten i handläggningen. Granskningen visade dock att det fortfarande finns vissa problem och att en hel del återstår för Arbetsförmedlingen att förbättra.

Trots tidigare kritik var handläggningstiderna i omprövningsärendena fortfarande för långa och JO förutsätter att Arbetsförmedlingen mycket skyndsamt vidtar alla åtgärder som krävs för att handläggningstiderna inte ska överstiga fyra till sex veckor. JO är också kritisk till att myndigheten inte har uppfyllt sin underrättelseskyldighet enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900) i ärendena.

Det framgick inte heller av dokumentationen vid vilken tidpunkt en begäran om omprövning hade kommit in till Arbetsförmedlingen. I vissa av ärendena gick det ändå att utläsa av handlingarna när en begäran hade kommit in, och det kunde då konstateras att den hade kommit in upp till två veckor innan omprövningsärendet hade skapats. Trots det utgick myndighetens statistik från när ärendet hade skapats. JO konstaterar att hanteringen medför att statistiken blir missvisande och indikerar att handläggningstiderna är kortare än de faktiskt är, vilket är oacceptabelt.

Besluten i ärendena om återkallelse av anvisning till det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin var i flera fall bristfälligt motiverade. Det förekom också att inkomna synpunkter inte bemöttes i besluten, att fel återkallelsegrund användes och att återkallelse beslutades i situationer där det kunde ifrågasättas om den enskilde borde ha tilldelats en sanktion i stället. Information om hur den enskilde kunde få en ny anvisning efter en återkallelse lämnades inte heller i samtliga beslut, utan endast när vissa återkallelsegrunder hade tillämpats.

När det gäller övriga iakttagelser vid inspektionen uttalar JO kritik bl.a. för att Arbetsförmedlingen inte har förnyat samtliga handlingsplaner inom rätt tid och för att myndigheten fortfarande inte lämnar tillräcklig information om möjligheterna till ersättning i besluten om anvisning till arbetsmarknadspolitiska program.

Inledning

Den 15–18 april 2024 genomförde justitieombudsmannen Thomas Norling tillsammans med byråchefen Anneli Svensson, seniora rättssakkunniga Sara Uhrbom (protokollförare) och Sofia Lönnberg samt rättssakkunniga Clara Ljunggren en inspektion av Arbetsförmedlingen, verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad, enheten Jämtland Härjedalen, och verksamhetsområde Direkt, enheten Omprövning.

Inspektionens genomförande

Inledande möte

Inspektionen inleddes den 15 april 2024 med ett digitalt möte. Från Arbetsförmedlingen deltog rättschefen AA (Rättsavdelningen), avdelningscheferna BB (verksamhetsområde Direkt, avdelningen Personligt distansmöte) och CC (verksamhetsområde It, avdelningen Produktion), biträdande avdelningschefen DD (verksamhetsområde Direkt, avdelningen Personligt distansmöte), stabschefen EE (verksamhetsområde Direkt, avdelningen Kundsupport och ersättning), enhetscheferna FF (rättsavdelningen, enheten Informationsförvaltning) och GG (verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad, enheten Jämtland Härjedalen), stabsjuristen HH (rättsavdelningen) samt verksamhetssamordnarna JJ (verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad, enheten Jämtland Härjedalen) och KK (verksamhetsområde Direkt, enheten Omprövning).

Thomas Norling inledde mötet genom att kortfattat berätta att syftet med inspektionen huvudsakligen var att följa upp vilka åtgärder Arbetsförmedlingen hade vidtagit med anledning av JO:s tidigare uttalanden i protokoll och beslut (se t.ex. JO:s protokoll den 6 april 2022, dnr 759-2022, och den 17 juni 2021, dnr 1690-2021, samt JO:s beslut den 19 juni 2023, dnr 3232-2023). Han uppgav också att ytterligare ett skäl till inspektionen var att han inte hade inspekterat myndigheten på plats tidigare.

Arbetsförmedlingens företrädare presenterade myndighetens organisation och verksamhet och redogjorde bl.a. för aktuella handläggningstider i omprövningsärenden, myndighetens arbete med tillgänglighet och service samt de ärendehanteringssystem som myndigheten använder. De hänförde sig i huvudsak till det presentationsmaterial som hade lämnats in i ärendet, se handling 8. Därutöver tillades bl.a. följande.

Handläggningstiden i omprövningsärenden uppgick under en period till 30 veckor i genomsnitt. För närvarande uppgår de till 10 veckor i snitt och antalet öppna ärenden minskar stadigt. Arbetsförmedlingen har vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Bland annat har antalet enheter och medarbetare som arbetar med omprövningsärenden utökats och myndigheten har arbetat med effektivisering och specialisering.

Vad gäller tillgänglighet och service har avdelningen Personligt distansmöte sett över hur arbetsförmedlarna arbetar för att ge dem förutsättningar att frigöra mer tid till kontakter med enskilda, t.ex. via telefon. Arbetsförmedlingen ser även över om det går att arbeta annorlunda med myndighetens chattfunktion. Myndigheten strävar även efter att handläggare med rätt kompetens ska svara enskilda direkt för att undvika att dessa behöver ta kontakt flera gånger.

Arbetsförmedlingen arbetar med ett flertal systemstöd, bl.a. AIS (Arbetsförmedlingens informationssystem) och BÄR (Beslut och ärenden). AIS är ett äldre system som på sikt kommer att avvecklas, men en hel del funktioner finns fortfarande kvar. BÄR är ett nyare system dit fler funktioner och ärendetyper kommer att flyttas successivt. Det finns flera utmaningar med systemen, bl.a. när det gäller behörigheter, avsaknad av automatiskt signalsystem och begränsningar i fråga om att kunna söka och göra urval.

Jämtland och Härjedalen har tidigare haft en hög arbetslöshet jämfört med landet i övrigt men är nu ett av de områden som har lägst arbetslöshet. Enheten Jämtland Härjedalen har hittat ett bra sätt att arbeta med vissa grupper av arbetssökande och har bl.a. en högre omsättning till arbete och studier än i övriga landet. Enheten har även en stor andel arbetskraft med lönebidrag.

Inspektionens omfattning

JO hade före inspektionen begärt att få följande handlingar för granskning:

1. Omprövningsärenden
 - a. Kopior av akterna i de 20 per den 21 mars 2024 senast avgjorda ärendena om omprövning.
 - b. Kopior av akterna i de 20 per den 21 mars 2024 äldsta ännu inte avgjorda ärendena om omprövning.
2. Ärenden om återkallelse av anvisning
Kopior av akterna i de 25 per den 21 mars 2024 senast avgjorda ärendena där beslut fattats om återkallelse av anvisning till programmet jobb- och utvecklingsgarantin.
3. Ärenden om lönebidrag
 - a. Kopior av akterna i de 10 per den 21 mars 2024 senast avgjorda ärendena där beslut avseende lönebidrag för utveckling i anställning fattats.
 - b. Kopior av akterna i de 10 per den 21 mars 2024 senast avgjorda ärendena där beslut avseende lönebidrag för trygghet i anställning fattats.
4. Ärenden avseende arbetssökande
Kopior av akterna avseende 30 arbetssökande som skrivits in på, alternativt överförts från avdelningen Personligt distansmöte till,

lokalkontor inom enheten Jämtland Härjedalen under februari eller mars 2023 och som fortfarande är inskrivna som arbetssökande under mars 2024.

Granskning och studiebesök

Granskningen av de akter och handlingar som hade begärts fram inför inspektionen genomfördes i Arbetsförmedlingens lokaler i Östersund den 16–18 april 2024.

Den 17 april 2024 genomförde JO ett studiebesök på sektionen Kundrelationer inom verksamhetsområde Direkt. Någon granskning av sektionen genomfördes dock inte inom ramen för inspektionen. Vid besöket fick JO en presentation av sektionens verksamhet.

Avslutande möte

Inspektionen avslutades den 18 april 2024 med en genomgång i Arbetsförmedlingens lokaler i Östersund, där Thomas Norling och hans medarbetare redogjorde för sina iakttagelser i samband med granskningen av akter och handlingar. Från Arbetsförmedlingen deltog rättschefen AA (rättsavdelningen), verksamhetsområdeschefen LL (verksamhetsområde Direkt), regionchefen MM (verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad, Region nord), stabschefen EE (verksamhetsområde Direkt, avdelningen Kundsupport och ersättning), enhetschefen GG (verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad, enheten Jämtland Härjedalen) och verksamhetssamordnarna JJ (verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad, enheten Jämtland Härjedalen) och KK (verksamhetsområde Direkt, enheten Omprovning).

JO Thomas Norling avslutade mötet med att informera om att hans bedömningar kommer att redovisas i ett protokoll som skickas till Arbetsförmedlingen.

Uttalanden av JO Thomas Norling med anledning av inspektionen Rättslig reglering

JO:s granskning avser i första hand att kontrollera att myndigheter handlägger ärenden i enlighet med förvaltningslagen (2017:900), FL, och de andra regelverk som styr den formella hanteringen av ärenden. Vid bedömningen av vad som ska krävas av myndigheterna i det här avseendet bör vikt läggas vid förvaltningslagens primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut.

Enligt 6 § FL ska en myndighet 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.

Av 9 § första stycket FL framgår 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 dessutom, enligt 11 § FL, underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

En myndighet ska, enligt 13 § FL, använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

Enligt 25 § FL ska en myndighet som huvudregel innan den fattar beslut i ett ärende 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, om det inte är uppenbart obehövt.

Av 27 § FL framgår att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Enligt 32 § första stycket FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Allmänt

Det ska framhållas att JO inte har granskat alla framtagna akter och handlingar i alla avseenden.

Det allmänna intrycket av verksamheten var försiktigt positivt. Det framkom att handläggningen i flera formella avseenden hade skärpts och den framstod nu som mer korrekt och rättssäker än tidigare. Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder som i vissa avseenden har fått den eftersträlvade effekten att höja kvaliteten i handläggningen. Detta gäller bl.a. rättidsprövningarna i omprövningsärendena samt utformningen av kommuniseringsbrev i ärendena om återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin. Jag återkommer till dessa frågor längre fram i protokollet.

Förutsättningarna för genomförandet av inspektionen var mycket bra. Representanterna från Arbetsförmedlingen var välkommande, väl förberedda och bistod på ett utmärkt sätt i praktiska avseenden. Den inledande presentationen gav en bra och rättvisande bild av myndighetens verksamhet och arbetssituation. JO:s medarbetare fick även under inspektionen en bra och tydlig förevisning av de systemstöd som Arbetsförmedlingen använder.

Granskningen av de framtagna akterna visade dock att det fortfarande finns vissa problem och att en hel del återstår för Arbetsförmedlingen att förbättra. Det gäller framför allt handläggningstiderna och tillämpningen av 11 § FL i omprövningsärendena samt beslutsmotiveringarna i ärendena om återkallelse av anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin. Jag återkommer närmare i dessa frågor nedan. Jag vill dock redan här lyfta fram att myndighetsledningen ansvarar för att genomdriva de förändringar som krävs och för att det görs med den snabbhet som är nödvändig.

Omprövningsärenden

Handläggningstid

Granskningen indikerade att handläggningstiderna uppgick till mellan 8 och 12 veckor utom i ett ärende där handläggningstiden översteg 20 veckor. Efter en inledande kommunikering blev ärendena i regel liggande utan åtgärd en längre tid innan handläggningen återupptogs och beslut fattades.

Jag har tidigare uttalat att det är av stor vikt att ett ärende om omprövning handläggs inom rimlig tid. En omprövning är normalt sett en förutsättning för att Arbetsförmedlingens beslut, i de fall det är möjligt, ska kunna överklagas. En utdragen omprövningsprocess fördröjer alltså den enskildes möjligheter att få ärendet prövat av domstol. Det bör höra till undantagen att handläggningstiden överskrider fyra till sex veckor (se JO:s protokoll den 6 april 2022, dnr 759-2022).

Även om jag ser positivt på att handläggningstiderna har blivit kortare sedan min inspektion våren 2022 är det oroande att det fortsatt finns problem med långa handläggningstider i omprövningsärendena. Vid min tidigare inspektion uppgick handläggningstiderna i regel till mellan 24 och 28 veckor och redan vid den tidpunkten hade Arbetsförmedlingen haft problem med långa handläggningstider i ärendetypen under flera år. Jag var kritisk till att myndigheten inte hade kommit till rätta med handläggningstiderna och ansåg att det var angeläget att myndigheten omgående förbättrade situationen (se JO:s protokoll den 6 april 2022, dnr 759-2022).

Fyra till sex veckor kan betraktas som en skälig handläggningstid i ett omprövningsärende. Trots den kritik jag uttalade för två år sedan är handläggningstiden i dag dubbelt så lång som den rimligen borde vara. Arbetsförmedlingens företrädare uppgav vid det avslutande mötet att myndighetens målsättning är att handläggningstiderna ska uppgå till högst nio veckor under slutet av 2024 och högst åtta veckor under 2025. Jag anser inte att den målsättningen är tillräcklig. Enskilda har under en mycket lång tid fått bära konsekvenserna av myndighetens oförmåga att hitta åtgärder som är verkningsfulla nog, vilket är helt oacceptabelt. Jag är fortsatt kritisk till de långa handläggningstiderna och förutsätter att Arbetsförmedlingen mycket skyndsamt vidtar alla åtgärder som krävs för att handläggningstiderna inte ska överstiga

fyra till sex veckor. Jag avser att följa upp handläggningstiderna i min fortsatta tillsyn.

Kommunicering

Av de granskade ärendena framgick att Arbetsförmedlingen regelmässigt kommunicerade beslutsunderlaget med den enskilde innan beslutet fattades. Kommuniceringsbrev skickades ut ungefär två veckor efter att ett omprövningsärende hade skapats och en kommuniceringsfrist löpte därefter under ytterligare två veckor. Kommuniceringsbrev var överlag välformulerade, och till skillnad från vad som var fallet vid min tidigare inspektion framgick det tydligt vilka handlingar som hade bilagts breven. Det var positivt att se att Arbetsförmedlingen har tagit till sig av min kritik i den delen.

Vid det avslutande mötet uppgav myndigheten att kommunikeringen innebär att det inte är möjligt att uppnå en kortare handläggningstid än fyra veckor i omprövningsärendena. Med anledning av det vill jag förtydliga att kommunikering inte krävs om det är uppenbart obehövligt. Det krävs t.ex. inte om det rör sig om uppgifter som har lämnats av parten själv. Det får också förutsättas att myndigheten redan har kommunicerat underlag inför ett grundbeslut, och samma underlag behöver därför i regel inte kommuniceras på nytt inför ett omprövningsbeslut.

Jag har tidigare uttalat att det ligger väl i linje med en myndighets allmänna serviceskyldighet att kommunicera även i de fall det inte krävs enligt FL (se JO:s protokoll 17 juni 2021, dnr 1690-2021). En sådan kommunikering får dock inte medföra att handläggningen fördröjs i onödan. Myndigheten behöver därför göra en avvägning mellan att kommunicera som en serviceåtgärd och att avgöra ärendet så snabbt det går. I ett av de granskade ärendena fanns ett exempel på en sådan situation. Den enskilde hade skrivit i sin omprövningsbegäran att hon hade varit förhindrad att delta i en viss insats på grund av sjukdom. Arbetsförmedlingen skickade ett kommuniceringsbrev och informerade om att det inte fanns några uppgifter i ärendet som styrkte detta och gav henne möjlighet att komma in med underlag i den delen. I det fallet fyllde kommunikeringen en tydlig funktion och innebar god service från myndighetens sida. Så länge det görs efter individuella överväganden i det enskilda ärendet har jag har alltså inget att invända mot att myndigheten kommunicerar som en serviceåtgärd.

I de flesta ärenden tycktes dock Arbetsförmedlingen ha genomfört kommunikering utan något särskilt övervägande. De flesta kommuniceringsbrev var nämligen utformade på ett standardiserat sätt utan individuell utformning om vad den enskilde särskilt skulle yttra sig över eller komma in med synpunkter om. Ett alternativ till denna inledande kommunikering är att i stället skicka ut bekräftelsebrev när en begäran om omprövning har kommit in och i samband med det informera om

handläggningen. En sådan hantering medför inte att handläggningen fördröjs och borde inte utgöra hinder mot att handläggningstiden blir kortare än fyra veckor.

Underrättelse om väsentlig försening

I kommuniseringsbrevet fanns information om att handläggningstiden för närvarande var längre än normalt på grund av en ökad mängd ärenden och att den genomsnittliga handläggningstiden uppgick till mellan 15 och 20 veckor. Som jag uppfattar det är Arbetsförmedlingens avsikt med denna formulering att underrätta de enskilda om väsentlig försening enligt 11 § FL.

Jag har tidigare inom ramen för ett större projekt undersökt hur bl.a. bestämmelsen om underrättelse om väsentlig försening i 11 § FL tillämpas hos olika myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen (se JO:s beslut den 19 juni 2023, dnr 3232-2023). Undersökningen visade att det i många fall inte framgick av myndigheternas underrättelser att det var fråga om just underrättelser enligt 11 § FL. I vissa fall var det inte heller tydligt utifrån formuleringen som sådan att myndighetens avsikt var att underrätta om väsentlig försening. Den nu genomförda granskningen visade att det inte framgick alls av den formulering som myndigheten använder i omprövningsärendena att avsikten är att underrätta om väsentlig försening. Arbetsförmedlingen har således inte uppfyllt sin underrättelseskyldighet i de granskade ärendena.

Arbetsförmedlingen informerar dessutom om den genomsnittliga handläggningstiden i omprövningsärendena. Som jag tidigare har uttalat är en genomsnittstid sällan av något större intresse för den enskilde (se JO:s beslut den 19 juni 2023, dnr 3232-2023, s. 38). Eftersom en underrättelse om väsentlig försening syftar till att ge individuell information om ärendet är det att föredra om Arbetsförmedlingen kan uppskatta den återstående handläggningstiden i det enskilda ärendet i stället för att ange en genomsnittstid. Om genomsnittstider ändå används är det såklart viktigt att de är aktuella och rättvisande. Utöver detta anger Arbetsförmedlingen att handläggningstiden är längre än normalt utan att informera om vad som kan betraktas som normalt. Jag anser att den information som lämnas är för otydlig för att uppfylla syftet att hålla den enskilde informerad om sitt ärende.

Jag är kritisk till att Arbetsförmedlingen inte uppfyller sin skyldighet att underrätta om väsentlig försening på ett korrekt sätt och förutsätter att myndigheten ser över sin tillämpning i den här delen.

Dokumentation

Jämfört med situationen vid det tidigare inspektionstillfället våren 2022 kan jag nu konstatera vissa förbättringar i hur myndigheten dokumenterar ärendena. Det var t.ex. positivt att se att Arbetsförmedlingen numera tydligt och utförligt dokumenterar de överväganden som gjorts i fråga om tolk och översättning (jfr JO:s protokoll den 6 april 2022, dnr 759-2022).

Det framgår dock fortfarande inte av dokumentationen i Arbetsförmedlingens systemstöd vid vilken tidpunkt en begäran om omprövning har kommit in till myndigheten. Jag har tidigare varit kritisk till detta och uttalat att det ska framgå av den löpande dokumentationen i ett ärende när en sådan begäran har kommit in (se JO:s protokoll den 6 april 2022, dnr 759-2022). Det är bekymmersamt att Arbetsförmedlingen inte har ändrat sin hantering i den här delen och jag är kritisk till denna brist.

I vissa av ärendena gick det ändå att utläsa av handlingarna när en begäran om omprövning hade kommit in till Arbetsförmedlingen. Så var fallet när begäran hade ankomststämplat på ett servicekontor eller skickats in via e-post. Det kunde då konstateras att begäran hade kommit in upp till två veckor före det datum då ett omprövningsärende skapats i myndighetens systemstöd. Vid det avslutande mötet upplyste Arbetsförmedlingens företrädare om att statistiken över handläggningstider utgår från när ärendet skapats och inte från när en begäran har kommit in till myndigheten. Myndighetens hantering medför alltså att statistiken blir missvisande och indikerar att handläggningstiderna är kortare än vad de faktiskt är. Det är oacceptabelt och riskerar att leda till att felaktig information lämnas till enskilda, bl.a. i samband med underrättelser om väsentlig försening. Jag vill också framhålla att det är viktigt av rättssäkerhetsskäl att handläggningstider kan beräknas korrekt, t.ex. har enskilda möjlighet att väcka en s.k. dröjsmålstalan enligt 12 § FL efter sex månaders handläggning.

Övrigt

Besluten i de granskade ärendena var tydliga och väldisponerade och innehöll relevanta rubriker. Beslutsmotiveringarna var bra och uppfyllde de krav som ställs i 32 § FL.

Rättidsprövningarna gjordes oftast inom en vecka från att omprövningsärendena hade skapats, vilket är snabbare än vid det tidigare inspektionstillfället våren 2022. Till skillnad från vid min tidigare inspektion hade rättidsprövningarna i samtliga ärenden gjorts med stöd av den förordning som tillämpats, vilket är en korrekt hantering (jfr JO:s protokoll den 6 april 2022, dnr 759-2022).

I de ärenden där grundbesluten ändrades genom omprövningen noterades att omprövningsenheten regelmässigt skickade ett e-postmeddelande till det kontor som hade fattat grundbeslutet för att informera om att det hade ändrats. Det är givetvis en god hantering för att säkerställa att ändringsbeslutet tas om hand av den enhet som ska verkställa detta. I ett av ärendena, som handlade om återkallelse av anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program, lämnades dock viss ytterligare information i e-postmeddelandet. Det angavs bl.a. att det vore ”på sin plats att kräva att den arbetssökande breddar sitt yrkesområde” och att om den enskilde tackar nej till en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ”är det bara att meddela konsekvenserna, kommunicera och återkalla”. Jag uppfattar formuleringarna som nedlåtande och kan inte heller se att det som

angavs hade någon relevans för verkställandet av ändringsbeslutet. Jag är kritisk till hur e-postmeddelandet formulerades.

Ärenden om återkallelse av anvisning

Kommunicering

Kommuniceringen inför beslut om återkallelse av anvisning genomfördes, med något enstaka undantag, korrekt och kommunikeringsbrev var tydligt och bra utformade. Det angavs bl.a. vad en återkallelse innebär samt vilken grund och vilka omständigheter som övervägandet baserades på. Det framgick också tydligt när och hur den enskilde kunde komma in med synpunkter inför beslutet.

De angivna svarstiderna uppgick till mellan två och tre veckor och framstod i sammanhanget som rimliga. Det förekom dock att beslut fattades i mycket nära anslutning till att svarstiden hade löpt ut. I ett ärende fattades beslut redan under kommuniseringstidens sista dag. Den enskilde måste självfallet kunna utgå från att det är möjligt att komma in med synpunkter även under hela sista svarsdagen. Beslut får alltså inte fattas förrän tidigast dagen efter den dagen. Jag har dessutom tidigare uttalat att Arbetsförmedlingen bör vänta några dagar efter att svarstiden har löpt ut för att minska risken för att handlingar som lämnas in sent under svarstiden inte hinner nå fram till den ansvariga handläggaren innan beslut fattas (se JO:s protokoll den 17 juni 2021, dnr 1690-2021).

Beslut

Besluten i ärendena var överlag mer kortfattade och innehöll en mindre tydlig motivering än de kommunikeringsbrev som hade skickats ut inför besluten. Ofta utelämnades information om bakgrunden till beslutet och vilka omständigheter som hade legat till grund för Arbetsförmedlingens bedömning. Det förekom att motiveringen enbart angavs till ”särskilda skäl” eller att den enskildes ”deltagande i programmet inte kommer leda till att syftet uppnås”, utan att det framgick hur myndigheten hade kommit fram till det. Det är givetvis inte tillräckligt att sådan information framgår av kommunikeringsbrevet, utan detta måste även framgå av beslutet.

I de ärenden där den enskilde hade kommit in med synpunkter bemöttes inte dessa i besluten. Det framgick i stället av ärendets dokumentation vilken bedömning myndigheten hade gjort med anledning av synpunkterna. I ett av ärendena skickade Arbetsförmedlingen ett e-postmeddelande till den enskilde några dagar innan beslutet fattades och meddelade att de inkomna synpunkterna inte påverkade myndighetens bedömning. Meddelandet kunde tolkas som att det utgjorde myndighetens beslut i ärendet. För att undvika sådana oklarheter och för att göra det tydligt för den enskilde bör de synpunkter som lämnas i stället bemötas i beslutet.

En anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin ska, enligt 15 § första stycket förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, återkallas om den som anvisats missköter sig eller stör verksamhet (1), eller det i övrigt finns

särskilda skäl för att återkalla anvisningen (2). För den som har förbrukat sina dagar med ersättning kan det även, enligt 15 § andra stycket, bli aktuellt med återkallelse om han eller hon har misskött sitt arbetssökande, genom att t.ex. inte redovisa sina jobbsökaraktiviteter. Enskilda som inte har förbrukat sina ersättningsdagar ska i en sådan situation i stället tilldelas en sanktion i form av varning eller avstängning från rätten till ersättning.

Om en anvisning har återkallats på grund av misskötsamhet (15 § första stycket 1) eller för att den enskilde har misskött sitt arbetssökande (15 § andra stycket) får den enskilde under vissa förutsättningar anvisas på nytt till programmet. Om anvisningen i stället har återkallats på grund av särskilda skäl (15 § första stycket 2) måste den enskilde på nytt kvalificera sig för programmet. Dessa regler innebär att det är av stor vikt att Arbetsförmedlingen använder rätt grund för att återkalla en anvisning.

I vissa av de granskade ärendena noterades brister som orsakats av att fel återkallelsegrund hade använts, att återkallelsegrunder hade blandats ihop eller att återkallelse felaktigt hade beslutats i stället för utskrivning enligt 13 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin. I ett av ärendena angavs det t.ex. i beslutet att grunden för återkallelse var både särskilda skäl och att den enskilde inte hade redovisat jobbsökaraktiviteter, trots att återkallelsen rätteligen enbart berodde på att jobbsökaraktiviteter inte hade redovisats. Det är givetvis viktigt att det framgår tydligt både för Arbetsförmedlingen och för den enskilde vilken återkallelsegrund som har tillämpats.

Det förekom även ärenden där det kan ifrågasättas om den enskilde borde ha tilldelats en sanktion i stället för att få sin anvisning återkallad. I två av ärendena verkade det dessutom som att Arbetsförmedlingen hade använt samma omständighet både för att tilldela den enskilde en sanktion och för att återkalla dennes anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin. Om myndigheten har gjort så är det givetvis inte en korrekt hantering. Jag noterar att det av det systemstöd som används för att handlägga återkallelseärenden enbart framgår att en sanktion har beslutats, men inte vad grunden för den är. Det kan vara värt för Arbetsförmedlingen att se över om detta är en lämplig ordning.

Information om hur den enskilde kunde få en ny anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin lämnades i regel enbart när återkallelsen berodde på misskötsel eller då den enskilde hade misskött sitt arbetssökande. När återkallelsegrunden var särskilda skäl fanns ingen sådan information i besluten. Enligt min bedömning är sådan information viktig oavsett återkallelsegrund och alltså även när särskilda undantagsregler saknas. Arbetsförmedlingen kan inte utgå från att enskilda som regel känner till vad som krävs för att anvisas på nytt.

I ett ärende där en enskild hade kommunicerats om att Arbetsförmedlingen övervägde att återkalla anvisningen hade beslutsperioden för jobb- och utvecklingsgarantin löpt ut under svarstiden. Arbetsförmedlingen gjorde då en anteckning om att ”akten avslutats utan beslut i akten”. Något särskilt beslut

fattades inte och det framgick inte heller om den enskilde fick någon information om hur ärendet hade avslutats. Jag vill med anledning av detta framhålla att när ett ärende har initierats hos en myndighet kan myndigheten inte avsluta det utan att fatta någon form av beslut. Den enskilde ska som huvudregel också underrättas om beslutet (se t.ex. JO:s beslut den 19 november 2019, dnr 4438-2018).

Arbetsförmedlingen har under lång tid återkommande kritiserats för bristande beslutsmotiveringar (se t.ex. JO:s protokoll den 17 juni 2021, dnr 1690-2021, och den 16 mars 2018, dnr 861-2018). Jag är fortfarande kritisk till att motiveringarna inte når upp till de krav som kan ställas och anser att det är mycket bekymmersamt att myndigheten fortfarande inte har kommit till rätta med dessa brister. Jag är också kritisk till de övriga brister som har framkommit vad gäller besluten i den aktuella ärendetypen.

Övrigt

Handläggningstiderna framstod överlag som rimliga och det verkade som att myndigheten agerade relativt snabbt efter att det hade kommit fram att det fanns anledning att överväga att återkalla en anvisning. I ett av ärendena hade den enskilde dock inte aktiviterapporterat på nästan ett och ett halvt år när anvisningen återkallades. Det framgick inte av ärendet varför myndigheten inte hade hanterat frågan om underlåten aktiviterapportering tidigare.

Dokumentationen i ärendena var, med några få undantag, god. Jag vill framhålla att det är viktigt att de omständigheter som ligger till grund för ett beslut om återkallelse är ordentligt dokumenterade, eftersom en sådan åtgärd får stora konsekvenser för den enskilde.

Ärenden om lönebidrag

Handläggningstiderna var oftast korta och uppgick som mest till någon eller några månader efter att inledande åtgärder hade påbörjats. Det framgick att Arbetsförmedlingen löpande vidtog aktiva handläggningsåtgärder och att myndigheten hade kontinuerlig kontakt med de enskilda under handläggningen. Under granskningen noterades inga beslut där det hade blivit glapp mellan stödperioder eller där stöd hade beviljats retroaktivt (jfr JO:s beslut den 9 april 2024, dnr 3761-2023). Besluten var tydligt utformade.

I vissa ärenden var det dock svårt att få en tydlig överblick över ärendets gång. Det var framför allt svårt att utläsa hur ärendet hade inletts eller hur frågan om lönebidrag hade blivit aktuell. I ett ärende hade den enskilde kontaktat Arbetsförmedlingen och skrivit att hon tyckte att handläggningen hade tagit lång tid. Det gick dock inte att utläsa av dokumentationen när ärendet hade inletts och hur lång handläggningstiden därmed hade varit.

Ärenden avseende arbetssökande

Service och bemötande

Det framgick tydligt av de granskade ärendena att Arbetsförmedlingens handläggare var engagerade och måna om att lämna god service till de enskilda. Myndigheten vidtog aktiva åtgärder i ärendena och de enskilda kontaktades löpande. De insatser som hade genomförts följdes genomgående upp i god tid.

Bemötandet av de arbetssökande framstod som mycket bra och de e-postmeddelanden som skickades var utformade på ett trevligt och serviceinriktat sätt. I flera av ärendena hade Arbetsförmedlingen t.ex. skickat ut tydliga och informativa brev i samband med att den arbetssökande fördes över till enheten Jämtland Härjedalen.

Vid granskningen noterades vidare flera exempel på att Arbetsförmedlingen hade lämnat tydlig information till den arbetssökande om att ersättning från andra myndigheter kan påverkas vid en ändring av sökandekategori från öppet arbetslös (kod 11) till arbetssökande med förhinder (kod 14).

Handlingsplaner

Av 5 a och 6 §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell handlingsplan där bl.a. en bedömning av den arbetssökandes stödbehov samt planerade insatser och aktiviteter ska anges. Handlingsplanen ska upprättas senast 30 dagar från det att den enskilde anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. En upprättad handlingsplan ska hållas aktuell och förnyas vid behov, dock senast sex månader efter det att den upprättades eller senast förnyades.

Granskningen visade att Arbetsförmedlingen, med något enstaka undantag, hade upprättat handlingsplaner inom den föreskrivna tiden men att de inte alltid hade förnyats inom sex månader. Jag har tidigare uttalat att det är viktigt att en individuell handlingsplan upprättas och hålls aktuell för att den arbetssökande ska kunna få det stöd som han eller hon behöver. Genom att inte tillhandahålla förnyade och aktuella handlingsplaner riskerar tiden som arbetssökande att förlängas (se JO:s beslut den 8 oktober 2021, dnr 360-2020). Jag är därför kritisk till att Arbetsförmedlingen inte har förnyat samtliga handlingsplaner inom rätt tid.

Dokumentation

Dokumentationen i ärendena var överlag bra. Det framgick bl.a. tydligt vilka dokument som hade kommit in och lagts in i ELIN (ett digitalt dokumentlager till systemstödet AIS). I de utskrivna daganteckningarna saknades det dock oftast uppgift om vilken handläggare som hade gjort respektive anteckning. Det förekom även vissa förkortningar och interna begrepp som kunde vara svåra att förstå. I vissa av ärendena hade utskickade eller inkomna e-postmeddelanden klippts in direkt i daganteckningarna utan att det framgick när meddelandet

hade skickats eller tagits emot. Jag har tidigare påtalat liknande brister hos Arbetsförmedlingen (se bl.a. JO:s protokoll den 17 juni 2021, dnr 1690-2021) och utgår från att myndigheten ser över hanteringen i dessa delar.

Av dokumentationen i systemstödet AIS, som i stor utsträckning används för handläggningen av de aktuella ärendena, framgick inte vid vilken tidpunkt handlingsplaner hade upprättats eller förnyats. Vid det avslutande mötet upplyste Arbetsförmedlingens företrädare om att detta i stället dokumenterats i systemstödet BÄR. Jag vill framhålla att denna ordning innebär att det blir svårt att få en fullständig bild av ärendet. Detta ökar risken för att utomstående, såsom enskilda eller tillsynsmyndigheter, får en felaktig bild av handläggningen.

Information om ersättning

Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program har under vissa förutsättningar möjlighet att få ersättning, såsom aktivitetsstöd eller etableringsersättning. En ansökan om sådan ersättning görs skriftligen hos Försäkringskassan som prövar ansökan. Ersättning betalas ut månadsvis i efterskott och får inte lämnas för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden, om det inte finns särskilda skäl. Detta framgår av 2 kap. 1 och 12 §§ samt 10 kap. 1, 3, 5 och 9 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Jag har tidigare uttalat att när olika regelsystem hänger samman men hanteras av olika myndigheter ställer det större krav än annars på de ansvariga myndigheterna att se till att enskilda får hjälp med att ta till vara sina intressen. Detta är viktigt inte minst i ärenden som rör rätten till ersättning. Arbetsförmedlingen har bl.a. fått kritik för att det inte tydligt har framgått av beslut om anvisning att den arbetssökande behövt göra en ansökan för att ersättning ska kunna betalas ut och för att det har saknats information om när en ansökan senast behöver lämnas in. Jag ansåg att information om detta var av sådan vikt för den enskilde att den borde lämnas i samband med anvisningen (se JO:s två beslut den 21 februari 2022, dnr 7179-2020 och 8140-2020).

Vid granskningen noterades att den information om ersättning som Arbetsförmedlingen lämnade i besluten om anvisning skilde sig åt beroende på vilket arbetsmarknadspolitiskt program som var aktuellt, trots att samma regler gäller för ersättningen. I besluten om anvisning till etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare angavs att den enskilde skulle ansöka om ersättning hos Försäkringskassan, medan det i besluten som gällde andra arbetsmarknadspolitiska program enbart angavs att Försäkringskassan beräknar, beslutar och betalar ut ersättning. Det angavs inte direkt i något av besluten vid vilken tidpunkt en ansökan behövde göras. Jag är kritisk till att Arbetsförmedlingen fortfarande inte lämnar tillräcklig information om möjligheterna till ersättning i besluten om anvisning.

Avbruten anvisning

I ett av de granskade ärendena var den arbetssökande anvisad till en arbetsmarknadsutbildning enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Av dokumentationen framgick att Arbetsförmedlingen efter en tid beslutade att avbryta den aktuella anvisningen. En anvisning till ett sådant arbetsmarknadspolitiskt program kan dock inte avbrytas. I en sådan situation får Arbetsförmedlingen i stället ta ställning till om anvisningen ska återkallas.

Det är bekymmersamt att Arbetsförmedlingen använder begreppet *avbrott* i situationer där det inte är möjligt att besluta om ett sådant. Detta i synnerhet då avbrott tillämpas i andra situationer inom myndighetens verksamhet, bl.a. när det gäller insatser inom jobb- och utvecklingsgarantin. Ett avbrott innebär i det fallet, till skillnad från en återkallelse, att den enskilde fortsätter att delta i programmet och inte förlorar rätten till ersättning.

Det framstår som oklart vad det aktuella beslutet hade för rättslig innebörd. Jag noterar också att Arbetsförmedlingen inte tog fram någon separat beslutshandling, utan enbart dokumenterade beslutet i en daganteckning. Jag är kritisk till Arbetsförmedlingens hantering av ärendet.

Ärendet avslutas.

Protokollförare vid inspektionen var Sara Uhrbom.

Protokollet har justerats den 17 juni 2024 av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.