

Datum
2019-10-17

Handläggare/Ombudsman
Veera Littmarck

JO-anmälan av Arbetsförmedlingen

Anmälare: Fredrik Andersson
Ordförande ST inom Arbetsförmedlingen
fredrik.andersson@arbetsformedlingen.se
telefon: 010-486 04 07

Anmäld part: Arbetsförmedlingen, 202100-2114
113 99 STOCKHOLM

Saken: Arbetsförmedlingens beslut om myndighetens lokalisering

Arbetsförmedlingen har fattat beslut om myndighetens lokalisering utan att följa de regler som gäller enligt förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering. Det är oklart om myndigheten har följt sina skyldigheter enligt förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete. Besluten är ottydligt utformade vilket ställer i fråga om kraven i förvaltningslagen (2017:900) och språklagen (2009:600) är uppfyllda. Dessutom har rättsliga analyser som varit av betydelse för hur ärendet avgjorts inte tagit till vara för arkivering vilket väcker frågan om Arbetsförmedlingen följt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (1949:105).

Det är ottydligt i vilken ordning myndigheten har fattat olika beslut och om besluten är fattade av befattningshavare som har befogenhet att göra detta.

Enligt anmälarens uppfattning är det av vikt att JO utöver sin tillsyn över myndigheten i frågan samt att det skulle främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Bakgrund

Arbetsförmedlingen är i processen att genomföra en av de stora omstöpningarna av en förvaltningsmyndighets verksamhet som skett i Sverige. Processen och beslutfattandet inom myndigheten kantas av ottydligheter och synes inte ha skett enligt de regler som gällt för myndigheten. En del av denna process är en historiskt stor och omfattande nedläggning av myndighetens kontor runt om i hela Sverige.

Den 1 juni 2019 trädde förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering i kraft. Bakgrunden till förordningen ges i Finansdepartementets promemoria Ökad styrning av myndigheternas lokalisering (Fi2018/00686/SFÖ). Enligt promemorian är frågan om de statliga myndigheternas närvaro i hela landet en viktig fråga för regeringen och att det funnits ett behov av att reglera förfarandet vid myndigheters beslut om lokalisering. Genom förordning (2019:202) om statliga

myndigheters lokalisering (förordningen) har frågan reglerats och man har definierat vad som avses med begreppet lokalisering och hur sådana beslut ska fattas.

Med beslut om lokalisering avses beslut som innebär att en myndighet avvecklar samtliga fasta arbetsställen i en viss kommun enligt 2 § 2 förordningen och enligt 5 § förordningen ska beslut om myndighetens lokalisering fattas av myndighetens ledning.

Definitionen av vad som är myndighetens ledning återfinns i 2 § myndighetsförordningen (2007:515) och myndighetens ledningsform anges i myndighetens instruktion. Enligt § 16 förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen leds myndigheten av en styrelse.

Beslut om Arbetsförmedlingens lokalisering, avveckling av samtliga fasta arbetsställen i en viss kommun, ska därmed fattas av Arbetsförmedlingens styrelse.

I Finansdepartementets promemoria anges vidare att ”Genom regleringen blir det tydligt att myndighetens beslut om lokalisering utgör ett sådant ärende som inte får delegeras inom myndigheten.”¹ Regeln återfinns i 5 § förordningen och har inte ändrats mellan promemorians förslag och den slutliga förordningstexten.

Arbetsförmedlingens olika beslut

Arbetsförmedlingens styrelse har inte fattat beslut om myndighetens lokalisering.

Beslutsgången hos Arbetsförmedlingen synes ha bestått i att styrelsen har fattat ett beslut om principer för kontorsnedläggningen, att dåvarande regiondirektörer fattat ett sk. inriktningsbeslut och därefter har myndigheten, men inte ledningen, fattat beslut om vilka kontor/arbetsställen som ska läggas ner.

Arbetsförmedlingens styrelse har den 4 mars 2019 fattat beslut om principer för kontorsnedläggningen (bilaga 1).

Beslutet är formulerat enligt följande:

Beslut:

Styrelsen beslutade om föreslagna principer för att succesivt anpassa myndighetens närvaro efter budgetläge samt kommande förändringar av uppdraget.

Punkten förklarades omedelbart justerad.

Av beslutsunderlaget till styrelsen ”Arbetsförmedlingens närvaro Principer och anpassningar till myndighetens nya verksamhetslogik och nya situation” (bilaga 2) framgår bl.a. att: ”...Det finns ett omedelbart behov av att avveckla ett stort antal kontor runt om i landet.” samt vidare att ”Neddragningen av personalresurserna medför därför att runt 130 kontor blir obemannade eller kritiskt små och kommer att sakna förutsättningar att bidra till en effektiv myndighet som levererar goda resultat.”

Vid styrelsemötet i mars 2019 har alltså inte något beslut om myndighetens lokalisering eller vilka av myndighetens verksamhetsställen som berörs beslutats.

Arbetsförmedlingen har som arbetsgivare inför beslutet om verksamhetsförändring haft att MBL-förhandla beslut med kollektivavtalsbärande fackliga organisationer.

¹ Finansdepartementets promemoria Ökad styrning av myndigheternas lokalisering (Fi2018/00686/SFÖ) s. 12
Fackförbundet ST

Efter styrelsens beslut har Arbetsförmedlingen inför ett sk. inriktningsbeslut MBL-förhandlat med ST inom Arbetsförmedlingen (bilaga 3). Vid den centrala MBL-förhandlingen uppgav arbetsgivaren (Arbetsförmedlingen) att:

”Arbetsgivaren förtydligar att det förslag till beslut som förhandlingen avser, är ett s.k. inriktningsbeslut och utgår från idag kända förutsättningar. Beslut om avveckling av verksamhet vid respektive ort kommer att följa särskild framtagen process (utskickad i samband med de lokala förhandlingarna). Under den processen kommer sannolikt viss justering av orter att uppstå, inte minst utifrån den dialog som kommer att föras med externa parter. Arbetsgivaren har dock att förhålla sig till det av styrelsen fattade beslutet *Arbetsförmedlingens närvaro - Principer och anpassningar till myndighetens nya verksamhetslogik och nya situation*. Ett beslut som, utöver att tydliggöra vilka principer som gäller för myndighetens fysiska närvaro, också anger att Arbetsförmedlingen succesivt ska avveckla 130 kontor.”

Fackförbundet ST förklarade sig oenigt jämte arbetsgivarens förslag och MBL-förhandlingen avslutades i oenighet.

Av Arbetsförmedlingens egen interna information om det s.k. inriktningsbeslutet framgår vidare att:

”– Det är viktigt att förstå att vi inte har fattat beslut om enskilda kontorsnedläggningar i det här skedet. Inriktningsbeslutet innebär att verksamheterna på 132 kontor successivt kommer att avvecklas under 2019-2020. Vi kommer att ta beslut om avveckling för varje enskilt kontor. Besluten kommer att föregås av samverkan, riskanalys och riskbedömning samt samråd med externa partners för att hitta nya sätt att bedriva verksamhet som inte är bundna till att vi har egna lokaler, säger regiondirektör Eva-Lisa Höglund.” (bilaga 4)

”Arbetsförmedlingen har fattat ett inriktningsbeslut kring det framtida kontorsnätet. Vad innebär det?

Inriktningsbeslutet innebär att det framtida kontorsnätet omfattar 106 egna kontor med varierande öppettider och att verksamheterna på 132 kontor successivt kommer att avvecklas under 2019-2020. Vi kommer att ta beslut om avveckling för varje enskilt kontor. Besluten kommer att föregås av samverkan, riskanalys och riskbedömning samt samråd med externa partners för att hitta nya sätt att bedriva verksamhet som inte är bundna till att vi har egna lokaler.

Med andra ord tas det separata beslut om varje kontor där verksamheten ska avvecklas. Det handlar om en successiv avveckling och i många fall fortsätter vi att bedriva verksamhet i lokalerna under en längre tid, i några fall även under 2020.

Hur många kontor vill Arbetsförmedlingen stänga?

Framtidens kontorsnät är tänkt att ha 106 egna kontor och 132 arbetsförmedlingskontor avvecklas successivt under 2019 och 2020” (bilaga 5)

Arbetsförmedlingen uppger alltså själv att de genom det sk. inriktningsbeslutet inte fattat beslut om enskilda kontorsnedläggningar utan att det kommer att ske separat.

Arbetsförmedlingen har där efter gått vidare i processen om nedläggning av kontor.

Vid Arbetsförmedlingens styrelsemöte den 4 april behandlas frågan om myndighetens lokalisering under punkten GD information informationsärenden och man fattar ej några ytterligare beslut.

Vid Arbetsförmedlingens styrelsemöte den 26 april tar man upp frågan om ny förordning om myndigheters lokalisering som ett informationsärende. Arbetsförmedlingen arbetar då med en tolkning av förordningen samt hur beslutsprocessen bör se ut för att leva upp till de krav som förordningen ställer. Frågan ska tas upp vid nästkommande styrelsemöte. Något beslut om myndighetens lokalisering tas inte.

Den 1 juni 2019 trädde förordningen i kraft.

Vid Arbetsförmedlingens styrelsemöte den 19 juni 2019 tas inga nya beslut om myndighetens lokalisering (bilaga 6). Man tar däremot upp informationsärendet ”Process för beslut om förändringar i kontorsstrukturen” enligt följande:

”Med anledning av den förordning om statliga myndigheters lokalisering som trädde i kraft den 1 juni har en rättslig analys gjorts avseende konsekvenser för pågående beslutsprocess för anpassning av kontorsnätet.

Slutsatsen är att Arbetsförmedlingen före förordningens ikraftträdande har fattat erforderliga beslut angående myndighetens framtida lokalisering. Det innebär att styrelsen inte behöver fatta ytterligare beslut. Arbetsförmedlingen har således uppfyllt kravet i myndighetsförordningen att styrelsen ska fatta beslut av principiell karaktär eller större betydelse, som det regelverk myndigheten hade att förhålla sig till vid tiden för beslutet.

Styrelsen delade den uppfattning som den rättsliga analysen kommit fram till och lyfte samtidigt behovet av en process för framtida beslut om lokalisering.”

Vid tidpunkten för styrelsemötet den 19 juni hade Arbetsförmedlingen fattat beslut om att lägga ner vissa arbetsförmedlingskontor men inte fattat något annat beslut än det s.k. inriktningsbeslutet.

Arbetsförmedlingen framförde dock en annan uppfattning om tolkning av förordningen i sitt remissvar på Finansdepartementets promemoria Ökad styrning av myndigheternas lokalisering (Fi2018/00686/SFÖ) (bilaga 7). I remissvaret framförde Arbetsförmedlingen följande:

”Arbetsförmedlingen anser att beslut om lokalisering ska fattas av myndighetschefen.

Förordningens förslag innebär för Arbetsförmedlingen att beslut om lokalisering alltid ska fattas av Arbetsförmedlingens styrelse, utan möjlighet att delegera. Arbetsförmedlingen anser att detta förslag medför att myndighetsstyrelserna kommer att belastas med operativa frågor i en alltför stor utsträckning.”

Arbetsförmedlingens styrelse har därefter inte fattat något beslut om myndighetens lokalisering, trots att förordningen trätt i kraft, utan synes i strid med förordningen delegerat beslutet inom myndigheten alternativt hänfört sig till det s.k. inriktningsbeslutet som inte var ett beslut om enskilda kontorsnedläggningar.

Arbetsförmedlingen har som arbetsgivare haft en skyldighet att förhandla med kollektivavtalsbärande fackliga organisationer inför beslut om att avveckla arbetsställen. Inför myndighetens beslut om genomförande och tillhörande tidsplan för avveckling av arbetsförmedlingskontor genomfördes en central förhandling enligt § 14 MBL (bilaga 8).

Vid förhandlingen framförde ST inom Arbetsförmedlingen bl.a. att avdelningens uppfattning är att myndigheten inte följt förordningen om statliga myndigheters lokalisering då Arbetsförmedlingens styrelse inte fattat beslut om vilka kontor som ska läggas ner.

Arbetsförmedlingen uppgav att man inte delade bilden att myndigheten inte följt förordningen och har hänvisat till ”den rättsliga analys som gjordes före sommaren”. Anmälaren har efter förhandlingen begärt att få del av analysen men har inte fått ut handlingen utan fått ett besked att eftersom handlingen inte omhändertagits för arkivering i det aktuella ärendet inte är allmän handling och inte kommer att lämnas ut (bilaga 9). Anmälaren har, trots en sådan begäran, inte fått något formellt beslut men ett svar att de verksjurister som gjort analysen kan presentera den muntligt.

Vidare hänvisade Arbetsförmedlingen vid förhandlingen till att Arbetsförmedlingens styrelse på styrelsemötet den 19 juni 2019 haft uppfattningen att styrelsen fattat erforderliga beslut angående myndighetens lokalisering.

Arbetsförmedlingen har vid tidpunkten för MBL-förhandlingen även ändrat uppfattning avseende sitt beslut från april och uppger att frågan om vilka kontor som ska avvecklas beslutades och förhandlades i april (det s.k. inriktningsbeslutet).

Efter att den centrala förhandlingen enligt § 14 MBL avslutats i oenighet har Arbetsförmedlingen samma dag fattat beslut om genomförande och tidsplan dvs. nedläggning av arbetsförmedlingskontor.

Myndighetens beslut om lokalisering

Beslutet om myndighetens lokalisering, Internt beslut Beslut om genomförande, inkl. tidplan, rörande successiv kontorsnätsanpassning av Arbetsförmedlingens kontor inom region Nord, Mitt, Stockholm Gotland, Väst, Öst och Syd, har fattats av Verksamhetsområdesdirektören Eva-Lisa Höglund (bilaga 10) den 27 september 2019 (nedan september-beslutet).

Arbetsförmedlingens beslut är formulerat enligt följande:

”Ärendemening/Beskrivning

Beslut om genomförande, inkl. tidplan, rörande successiv kontorsnätsanpassning av Arbetsförmedlingskontor inom region Nord, Mitt, Stockholm Gotland, Väst, Öst och Syd.

Beslut

I enlighet med tidigare fattade beslut avser Arbetsförmedlingen att under 2019 – 2020 successivt avveckla vissa arbetsförmedlingskontor och i övrigt anpassa kontorsnätet inom regionerna Nord, Mitt, Stockholm Gotland, Väst, Öst och Syd i enlighet med bifogat beslutsunderlag (se bilaga 1-3).

Genomförandet av kontorsnätsanpassningen ska ske i respektive region, verksamhetsområde Arbetssökande, i nära samarbete med verksamhetsområde Arbetsgivare, enheten Lokalförsörjning och HR-avdelningen. Ansvariga regionchefer har även ansvar för att identifierade risker med genomförandet hanteras, åtgärdas och följs upp.”

En förteckning av vilka arbetsförmedlingskontor som avvecklas och i vilken takt det kommer att ske finns i bilaga 1-3 till det interna beslutet från 2019-09-27 (bilaga 11-13)

Av beslutet och beslutsunderlaget är det inte helt enkelt överskådligt vilka beslut om lokalisering som tagits genom september-beslutet, i vilken mån beslut redan tidigare fattats och vilka delar av myndighetens verksamhet som redan lagts ner. Det framgår inte heller vilka kontor som innebär att myndighetens samtliga fasta arbetsställen i en viss kommun avvecklas. Det blir också oklart om beslutet om myndighetens lokalisering fattas genom september-beslutet av verksamhetsdirektören eller om det delegerats till respektive region.

Arbetsförmedlingen har innan september-beslutet tagit det s.k. inriktningsbeslut och fattat enskilda beslut om att avveckla vissa kontor. Det är för anmälaren mycket oklart vilka eller vilket beslut som avses med formulering ”i enlighet med tidigare fattade beslut”. Arbetsförmedlingen har som arbetsgivare i vart fall inte tidigare förhandlat om nedläggningen av alla de kontor som framgår i beslutsunderlaget. I samband med det s.k. inriktningsbeslutet uppgav Arbetsförmedlingen att särskilda beslut om avveckling om verksamheten vid respektive ort kommer att fattas separat.

Bilaga 1 Sammanställning genomförande inkl. tidsplan kontorsnätsanpassning 2019-2020 per region, ger sken av att vara en sammanställning av vilka kontor som läggs ner, det är dock ingen komplett bild. Bilaga 1 är formulerad som beslut för respektive region men i vissa fall har myndigheten redan fattat beslut om att lägga ner och verkställt kontorsnedläggning vilket framgår av bilaga 2-3 till beslutet (bilaga 12 och 13 till denna anmälan). Utöver de i bilaga 1 uppräknade kontoren är det fler kontor som redan lagts ner, som tas upp i bilaga 2-3.

Bilaga 2 synes vara den mest fullständiga genomgången av vilka kontor som läggs ner. Det räknas även upp kontor i bilaga 1 och 3 som ska läggas ner i november 2019 men som varit stängda i flera års tid, vilket kan sägas indirekt framgå i bilaga 2 då det går att utläsa att det inte finns några medarbetare kvar vid verksamhetsstället eller att de flyttats till andra kontor tidigare.

Arbetsförmedlingen synes inte agerat och fattat de beslut i den ordning som borde ha skett i enlighet med bl.a. förordningen om statliga myndigheters lokalisering.

Övrigt

Anmälan avser inte ett klagomål som gäller förhållandet mellan Arbetsförmedlingen som arbetsgivare och den fackliga organisationen (Fackförbundet ST) eller arbetstagare hos Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har inför beslut om avvecklingen av myndighetens verksamhet genomfört vissa förhandlingar enligt medbestämmandelagen. Till anmälan har bifogats relevanta delar av de invändningar som framförts av den fackliga organisationen som rör myndighetens interna beslutsfattande och förhållandet till förordningen samt information om i vilken ordning Arbetsförmedlingen förhandlat olika beslut. Regelverket anmälan avser är ingen arbetsrättslig reglering och bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister är inte tillämplig på det klagomål som framförts.

Stockholm som ovan

Fredrik Andersson

Ordförande för ST inom Arbetsförmedlingen

- Bilagor:
1. Arbetsförmedlingens styrelse Protokoll: nr 3/2019. Måndagen den 4 mars 2019
 2. Arbetsförmedlingens närvaro Principer och anpassningar till myndighetens nya verksamhetslogik och nya situation 2019-03-04
 3. Protokoll Central förhandling enligt § 14 MBL 2019-04-09
 4. Information från Arbetsförmedlingen intranät 2019-04-15
 5. Frågor och svar om Arbetsförmedlingens framtida kontorsnät, internt och externt 2019-04-15
 6. Arbetsförmedlingens styrelse Protokoll: nr 6/2019. Onsdagen den 19 juni 2019
 7. Remissyttrande: Promemorior Ökad styrning av myndigheternas lokalisering Af-2018/0089550
 8. Protokoll Central förhandling enligt § 14 MBL 2019-09-27
 9. E-post från Rättsavdelningen Ärendehantering 2019-10-04
 10. INTERNT BESLUT Af-2019/0040 6028
 11. Bilaga 1 sammanställnings genomförande inkl. tidplan kontorsnätsanpassning 2019-2020 per region
 12. Bilaga 2 Konsekvensbeskrivning personal och logistik för genomförande
 13. Bilaga 3 Tidplan för avveckling av verksamheter/kontor Sammanställning riket